

ALESSANDRO STERPA*

Il miraggio dei diritti costituzionali nel deserto della *forma di Regione***

SOMMARIO: Premessa. – 1. Dalla *forma di stato* alla *forma di ordinamento*. – 1.1. La *forma di regione* nella Costituzione. – 2. La declinazione dei diritti negli Statuti regionali: vecchi e nuovi diritti e obiettivi dell'azione di governo regionale. – 3. La tendenza all'unità costituzionale dei diritti. – 4. I “diritti della Repubblica”: a) Il “coordinamento della finanza pubblica” e i “costi *standard*”; b) La disciplina degli organi regionali; c) La sicurezza e l'emergenza sanitaria. – 5. Considerazioni conclusive.

Premessa

Ogni esperienza di organizzazione costituzionale che riconosce e promuove la frammentazione del potere pubblico al proprio interno e sottopone la propria sovranità a limitazioni nel contesto internazionale costringe il giurista ad affrontare le conseguenze dell'inevitabile pluralismo istituzionale.

Come noto, la principale condizione da esaminare si concretizza nel rapporto reciproco che si instaura tra queste istituzioni con riferimento alla relazione tra le rispettive fonti del diritto in termini di gerarchia (prevalenza e soggezione) piuttosto che di competenza (a chi spetta fare cosa); tutto ciò muovendo dalla assunta e tradizionale centralità del potere statale alla quale risultano quindi connesse le alternative costruzioni moniste o dualiste della dinamica inter-ordinamentale verso l'alto o il basso rispetto allo Stato.

Si tratta di un punto di visione del pluralismo istituzionale che, lungi dall'essere meramente astratto, indaga in realtà le dinamiche più delicate del diritto costituzionale allorché quelle norme in relazione tra loro incidono sulle posizioni giuridiche soggettive oggetto di tutela giurisdizionale, stante la portata giuridica della tavola costituzionale e di quelle internazionali ed europee in materia di diritti.

Il profilo dei diritti degli individui costituisce così terreno proficuo di analisi delle dinamiche inter-ordinamentali rinviando agli strumenti di omogeneità e differenziazione non quali astratti meccanismi tecnici di risoluzione delle antinomie normative, quanto piuttosto quali mezzi per definire un determinato ordine sociale, nella costante ricerca di equilibrio tra uguaglianza e differenziazione per l'intero sistema giuridico.

* Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico – Università degli Studi della Tuscia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

In questa riflessione vogliamo provare a tracciare i profili principali del ragionamento con riguardo ai diritti costituzionali che, connaturati ai principi e ai valori¹, caratterizzano quella che è abitualmente intesa come *forma di Stato*.

L'analisi dei diritti, infatti, può anche consentire di evidenziare se le singole comunità regionali siano o meno portatrici di una serie di valori specifici rispetto a quelli statali e che tendono a trovare nei diritti individuali una forma di specifica concretizzazione attraverso gli indirizzi politici delle singole Regioni formalizzati in particolar modo nelle fonti statutarie ma anche in quelle legislative.

Detto ragionamento presuppone una riflessione sulle “mappe della diversità” regionale in Italia rispetto ai fattori economici, sociali e culturali, quanto piuttosto all'identità regionali che qui è solo il caso di ricordare².

Sappiamo che l'Assemblea costituente, all'atto della definizione dei confini regionali, aderì ad un criterio meramente burocratico con alcune minime correzioni, tant'è che esse stesse, come la dottrina ha più volte sottolineato, non coincidono territorialmente – salvo alcune tenui eccezioni – con i confini di Stati pre-unitari oppure con ambiti territoriali di “popolazioni” storiche della penisola (si pensi agli Umbri, ai Sanniti, ai Lucani, agli Etruschi, etc...). “Le Regioni prescelte non si potevano definire Regioni storiche, in quanto la storia non ne aveva, salvo qualche eccezione, plasmato la fisionomia, né questa fisionomia si era certamente forgiata nell'uso più che cinquantennale di ripartizioni statistiche di comodo”³; cosicché “il concetto di Regione costituzionale è un concetto politico”⁴ senza identità⁵, tanto che il limite di un milione abitanti per la istituzione di nuove Regioni è stato imposto come limite “teoretico” e nell'unica nuova Regione (il Molise) è stato ampiamente disatteso creando la Regione più piccola d'Italia con trecentocinquanta mila abitanti⁶.

* Il presente scritto muove dalle riflessioni esposte in una serie di lavori e qui oggetto di più ampia e aggiornata disamina nell'idea che, nel corso del tempo, è emersa una serie crescente di elementi che muovono nella medesima direzione di una sempre minore capacità dell'ordinamento giuridico regionale di diversificare la regolazione della vita degli individui dal punto di vista dei diritti costituzionali; il riferimento è ai contributi *Diritti e forma di Regione* in *Percorsi costituzionali*, n. 1 del 2010, pp. 165-182 e in R. NANIA, a cura di, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 455-477, nonché *I diritti in Italia tra Unione europea, Stato e Regioni*, in N. L. XAVIER BAEZ, R. L. NERY DA SILVA e G. SMORTO, a cura di, *Le sfide dei diritti umani fondamentali in America latina e in Europa*, Roma, Aracne, 2013, pp. 55-80.

¹ Sul valore nel sistema costituzionale e il suo legame con i diritti, cfr. A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli, Jovene, 2007, spec. pp. 305 e ss.; cfr. inoltre l'impostazione di A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997.

² Ho provato a ragionare di questo in A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le Macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti regionali*, n. 2 del 2019.

³ S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 46.

⁴ S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 48.

⁵ Come noto l'ordine del giorno Targetti (Assemblea costituente, 29 ottobre 1947) riferito alla definizione territoriale delle Regioni “in conformità delle pubblicazioni statistiche” scioglie a favore della seconda opzione la domanda che Vezio Crisafulli si pose ossia “se l'elencazione fattane dall'attuale art. 131 rispondesse (e risponda) a criteri oggettivi, e di qual natura (storico-politici o geografici o economico-culturali) od invece a criteri meramente convenzionali e nominalistici” (Id., *La questione regione: vicende di una realtà*, in *Atti del Corso di aggiornamento sui temi dell'organizzazione e del diritto delle Regioni tenutosi alla Camera dei Deputati nel marzo 1982*, Supplemento n. 4 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale, 1982, p. 5; cfr. E. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, spec. pp. 85 e ss..

⁶ Si ricordi che ancora prima dell'istituzione del Molise, la IV Disp. Tra. Fin. della Costituzione aveva previsto che “Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sè stante, con il numero dei senatori che gli compete in

L'approccio dei Costituenti non ha reso i "contenitori regionali" adeguati a rappresentare la differenziazione del Paese non solo dal punto di vista "identitario" ma neppure da quello "funzionale": per dirla con Massimo Severo Giannini le scelte istituzionali hanno rappresentato le Regioni come mere "formule organizzatorie" dal contenuto politico⁷.

Ciò nonostante, anche nella fase attuativa delle Regioni negli anni '70, complice la concentrazione del consenso politico ai partiti (ad esempio nelle c.d. "Regioni rosse") e il forte divario nord-sud del Paese, il timore della frammentazione politica ha guidato il legislatore statale e ritrovato nella giurisprudenza costituzionale evidenti conferme nell'attuazione di una democrazia fortemente egualitaria a scapito delle autonomie territoriali (si pensi alle esigenze dello Stato sociale, alla spesa pubblica, all'impiego del limite dell'interesse nazionale e alle poche e di scarsa rilevanza materie di competenza legislativa delle Regioni di cui all'originario dettato costituzionale).

Il complesso delle riforme costituzionali del periodo 1999-2001, accrescendo (sulla carta) lo spazio costituzionale di autonomia delle Regioni avrebbe potuto creare le condizioni (in potenza) per costruire e qualificare un rapporto tra i cittadini e il potere regionale del tutto nuovo proprio aprendo la strada ad una dinamica regionale dei diritti degli individui.

L'analisi si concentrerà, dunque, sul rapporto tra diritti costituzionali e Regioni ordinarie, senza toccare il piano dei doveri⁸ e senza riferimenti alla Regioni a Statuto speciale delle ragioni della cui peculiarità si continua ancora a discutere molto intensamente⁹, cercando di individuare i percorsi e gli strumenti attraverso i quali il rapporto tra individui e Regioni non è riuscito a definire adeguate forme di concretizzazione, impedendo una differenziazione di detto rapporto rispetto a quello, posto unitariamente su scala nazionale, dallo Stato.

L'impressione – come vedremo – è che rinnovate pretese uniformanti e certe preoccupazioni sulla formazione di identità regionali anti-unitari siano ancora oggi in qualche modo presenti nel sistema costituzionale magari per ragioni diverse da quelle del 1946-1947 ma anche della seconda metà del secolo scorso.

base alla sua popolazione", mentre la XI precisava che "Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate". La legge cost. n. 1 del 1958 aveva previsto che "Il termine di cui alla XI delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione scadrà il 31 dicembre 1963" tant'è che la legge cost. che istituì il Molise fu la n. 3 del 1963.

⁷ ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 174.

⁸ Il rinvio necessario è al lavoro di F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014 e a L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014.

⁹ Rileva, nell'esperienza delle Regioni ad autonomia speciale, non solo la fonte di rango costituzionale posta a presidio della maggiore autonomia, quanto piuttosto la presenza di condizioni plurime che, fino al nuovo millennio, hanno mantenuto una qualche giustificazione; ragioni linguistiche, logistiche e politiche (per la presenza di partiti locali o di correnti regionali in partiti nazionali) che si sono comunque indebolite allorché con il Trattato di Schengen e la libera circolazione delle persone nell'Unione europea (l'Austria è entrata a far parte dell'Unione europea nel 1995 e ha aderito a Schengen nel 1999, mentre la Slovenia rispettivamente nel 2004 e nel 2007. La Francia, pur Paese fondatore, ha aderito allo spazio Schengen nel 1995) sono progressivamente cadute le frontiere con i Paesi confinanti – della stessa lingua delle minoranze regionali – e con le riforme costituzionali del 1999-2001 sono stati di molti ridotti gli elementi di distinzione tra l'autonomia delle Regioni ordinarie e quella delle Regioni speciali (v. forma di governo e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

1. Dalla *forma di stato* alla *forma di ordinamento*

La dottrina italiana ha tradizionalmente individuato nel concetto di *forma di stato* lo strumento teoretico per analizzare i rapporti esistenti tra gli elementi costitutivi dello Stato¹⁰ e, quindi, tra l'autorità e la libertà, ossia tra la sfera del potere pubblico e i soggetti destinatari degli atti con i quali si esercita formalmente il potere¹¹.

Il tema dei diritti, collocato all'interno della categoria dogmatica della forma di stato, sconta in ogni modo il dato per cui il concetto teorico di riferimento è venuto definendosi con riguardo alla forma di organizzazione del potere di tipo statale, tant'è che – per la dottrina maggioritaria – la narrazione della vicenda storica della forma di stato inizia con l'affermarsi dello Stato assoluto¹², relegando così la realtà prestatatale fuori da questo cammino e qualificandola come estranea al concetto della forma di stato¹³.

Il punto è che, mentre il tema del rapporto tra potere e libertà nel tempo è rimasto inalterato nella sua struttura relazionale quale paradigma generale di lettura di un ordinamento giuridico, il potere pubblico ha smesso di coincidere con il concetto di Stato e si è in parte de-statalizzato, componendosi e dispiegandosi in una serie via via più complessa di ordinamenti giuridici territoriali a fini generali, sia posti al di sopra dello Stato che collocati al suo interno¹⁴.

Ciò è avvenuto in modo più incisivo che nel passato¹⁵ in ragione del fatto nuovo della crescente comune legittimazione democratica degli ordinamenti giuridici; la sovranità popolare, fonte legittimante in via diretta o indiretta le forme attive del potere, “lungi dall'esaurirsi nel Parlamento nazionale”¹⁶ (quindi nella struttura statale del potere), si è dispiegata anche nella dimensione comunitaria e in quella sub-statale¹⁷; cosicché anche in questi casi, oltre che per il potere centrale, si è venuto ad instaurare un rapporto tra la libertà degli individui e l'azione dei pubblici poteri, per di più legittimato in via democratica.

¹⁰ G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1989, *ad vocem* parla di “modo di essere dello Stato considerato nel suo insieme rispetto ai suoi elementi costitutivi (oppure, detto diversamente, che descrive il rapporto o i rapporti fondamentali tra lo Stato, visto come unità sintetica, e i suoi elementi costitutivi essenziali)” (p. 1).

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

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

¹³ Tema sollevato da G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 10 e da F. LANCHESTER, *Stato, forme di...cit.*, pp. 797 e ss.

¹⁴ Si tratta del fenomeno della trasformazione del potere nei processi di *governance* (nella sua dimensione multilivello) intesa non come semplice *government*.

¹⁵ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in ID., *Prolusioni e discorsi accademici*, Modena, 1931, pp. 69-86 ed in *Riv. Dir. Pub.*, 1910, pp. 87 e ss.; ID., *Oltre lo Stato*, in *Prolusioni ...cit.*, p. 89; ID., *L'ordinamento giuridico*, Pisa, Mariotti, 1917.

¹⁶ Corte costituzionale, sent. n. 106 del 2002, sulla quale B. CARAVITA, *Quando al destino non corrisponde il nome: i Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea in federalismi.it*, 2002.

¹⁷ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 25 e ss..

Il dispiegarsi legittimante della sovranità popolare, nonostante i tentativi di arginare il fenomeno da parte della Corte costituzionale (in Italia, sentenza n. 375 del 2007¹⁸, tuttavia l'approccio "stato-centrico" è evidente anche nella sent. n. 301 del 2007), ha permesso la costruzione di una serie articolata e coordinata di relazioni tra l'individuo ed il potere costringendo la dottrina a modificare la chiave di lettura tradizionale detronizzando lo Stato dal monopolio del rapporto autorità-libertà. Anzi, è lo stesso Stato ad essere destinatario di regole e sanzioni in ambito sovranazionale allorché non rispetta i diritti individuali come accade, in maniera sempre più incisiva, non solamente attraverso la Convenzione europea (CEDU).

Questa "comunità regionale" non è certo identificabile in via unilaterale dalla stessa Regione né come "popolo regionale" parte di quello nazionale, né come "minoranza" nell'ambito dello Stato.

Non è rapportabile al popolo dello Stato, come ha precisato la Corte costituzionale allorché la Regione Veneto provò ad indire per legge regionale un referendum consultivo su una proposta di legge costituzionale tesa ad ampliare l'autonomia regionale. Il Giudice delle leggi, timoroso dell'emersione di una declinazione anti-unitaria della volontà generale "regionale", fu netto nell'affermare l'evidenza che "laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli; e quasi che, in particolare, al corpo elettorale regionale potesse darsi l'opportunità di una doppia pronuncia sul medesimo quesito di revisione: una prima volta, preventivamente, come parte scorporata dal tutto, in fase consultiva, ed una seconda volta, eventuale e successiva, come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale, in fase di decisione costituzionale. Né varrebbe affermare che nel referendum consultivo in questione il corpo elettorale agirebbe come espressione di autonomia politica e non come istanza di innovazione costituzionale. Anche intesa nella sua accezione più lata, l'autonomia non può infatti essere invocata per dare sostegno e forma giuridica a domande referendarie che investono scelte fondamentali di livello costituzionale. Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedimentali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia" (sent. n. 496 del 2000)¹⁹.

E neppure può la Regione (sempre del Veneto si trattò) identificare una minoranza all'interno della comunità statale italiana; per usare sempre le parole della Corte costituzionale, "il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale. Inoltre, il legislatore statale si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in

¹⁸ B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"* in *federalismi.it* n. 22 del 2007.

¹⁹ Sul tema cfr. A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2012, pp. 615-618.

grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sentenza n. 170 del 2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost." (sent. n. 81 del 2018).

Nonostante le precisazioni del Giudice delle leggi, resta il dato che nell'epoca attuale la libertà dell'individuo si rapporta in termini dialettici non più con il solo potere statale, ma con le diverse forme del potere pubblico, sia negli ordinamenti giuridici sovra-nazionali che in quelli sub-nazionali. Si tratta del tema della struttura (e della tutela) multilivello dei diritti²⁰ che, pur assumendo caratteri propri più nella dimensione sopranazionale che in quella interna (almeno in Italia), costituisce la conseguenza della disarticolazione del potere e della partecipazione dell'individuo a numerosi ordinamenti giuridici territoriali a fini generali; ordinamenti quindi tutti in potenza capaci di incidere sulla sua condizione soggettiva e di modulare lo spazio della sua libertà, disciplinando sia direttamente le posizioni giuridiche soggettive che l'agire giuridicamente rilevante²¹.

Una risposta a questo mutamento della struttura del potere è venuta dalla dottrina che ha costruito la categoria del *tipo di stato*, espressione con la quale si individua la "modalità di volta in volta prescelta per ripartire le funzioni pubbliche fra enti territoriali"²². Il concetto di tipo di stato, tuttavia, coglie il profilo dell'articolazione del potere, ma da un punto di vista statale e rimane fedele ad una lettura del rapporto tra autorità e libertà racchiusa nella cornice statale; tale concetto è il sintomo di una trasformazione della quale però non coglie gli aspetti più radicali.

La sempre maggiore affermazione di modelli di esercizio del potere pubblico di tipo autonomistico (a poco vale associarvi il *nomen iuris* di regionalismo, federalismo o altro²³) pretende un nuovo strumento di analisi, capace di isolare e descrivere il rapporto che si costruisce tra l'autorità e la libertà in qualunque ordinamento territoriale a fini generali; si tratta di concentrare l'osservazione sulla dinamica relazionale tra l'individuo e il potere in ogni ordinamento giuridico costruendo una categoria più ampia della forma di stato e che potremmo definire quella della *forma di ordinamento*.

Guardando alla *forma di ordinamento* diviene così possibile leggere il rapporto tra l'autorità e la libertà in ogni contesto storico, prescindendo - a ritroso - dalla nascita dello Stato modernamente inteso e - in avanti - dalla trasformazione (o crisi) dello Stato in atto nella seconda modernità²⁴.

²⁰ B. BILANCIA, E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2004; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 439 e ss.; O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato fra "diritto internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea"* in R. NANIA, P. RIDOLA, a cura di, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2001 (II. ed. 2006) pp. 89 e ss..

²¹ Tema che intercetta la divisione tra diritto pubblico e diritto privato, C. MORTATI, *Istituzioni...cit.*, p. 41; cfr. M. WEBER, *Economia e società* (1922), Torino, Edizioni di Comunità, 1995, p. 1; F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, Il Mulino, 2001.

²² C. PINELLI, *op. cit.*, p. 194, G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 10, F. LANCHESTER, *Stato (forme di)...cit.*, pp. 802 e ss. che parla anche di "regime politico".

²³ B. CARAVITA, *Lineamenti...cit.*, p. e ss. e ID., *The italian challenge between federalism and subsidiarity in federalismi.it* n. 5 del 2010.

²⁴ Crisi che, come sottolineato dalla dottrina più attenta, non vuol dire scomparsa, ma mutamento di funzione. Così, B. CARAVITA, sottolinea come lo Stato sia divenuto *pivot* delle competenze che distribuisce verso l'alto (Ue) e verso il basso (autonomie locali) sulla base del principio di sussidiarietà (Id., *The italian...cit.*) e G. MIGLIO fornisce una

Il giurista può in questo modo dotarsi di una lente adeguata a cogliere, nella diversità delle esperienze storiche²⁵, il dato che interessa analizzare, prescindendo dal tempo (libertà degli antichi e dei moderni²⁶) e dal luogo nel quale esso si manifesta (*multilevel governance*); diviene così più agevole anche cogliere i profili di mutamento dei diritti con riguardo all'aggiornamento della tavola, alla diversificazione della loro disciplina, alla differenziazione del grado di tutela, alle trasformazioni interne ai diritti stessi originate ad esempio dallo sconvolgimento della scienza e della tecnica²⁷ o dalle diversità delle singole comunità politiche.

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

Il tema oggi è reso più complesso dalla proliferazione sopranazionale di testi normativi che riguardano i diritti e che si sono affiancati alla tavola costituzionale: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), i Patti Onu (1966-1977) e i molti atti internazionali e europei; in particolare, il Trattato di Lisbona che - entrato in vigore il primo dicembre 2009 - ha incluso nei trattati la Carta dei diritti fondamentali di Nizza-Strasburgo (2000-2007) e nei principi generali comunitari la Convenzione europea dei diritti umani²⁸.

Per il costituzionalismo appare dunque necessario in primo luogo riflettere sul rapporto tra l'unità costituzionale dei diritti e gli atti sovranazionali e, successivamente, sul rapporto tra la tavola costituzionale (interpretata o ampliata sulla base dei diritti sovranazionali²⁹) e le prescrizioni presenti nelle fonti substatuali, le quali - a loro volta - evocano gli atti internazionali ed europei.

lettura della crisi dello Stato nei termini di una trasformazione della sua funzione (ID., *Genesi e trasformazioni del termine-concetto di Stato*, Brescia, Morcelliana, pp. 79-84).

²⁵ Questione che ha portato alcuni studiosi a suggerire di ampliare lo spettro di azione del concetto di Stato la fine di ampliare lo spazio di azione dello strumento di analisi: cfr. F. LANCHESTER, *op. cit.*, e G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, *passim*.

²⁶ Il rinvio è ovviamente al discorso di B. CONSTANT pronunciato all'*Athénée royal* di Parigi nel 1819 in ID., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2005, pp. 3 e ss.; cfr. anche G. OESTREICH, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (1978), Bari-Roma, Laterza, 2001; ricorda J. S. MILL che "la lotta tra libertà e autorità è il carattere più evidente dei primi periodi storici di cui veniamo a conoscenza" (ID., *Saggio sulla libertà* (1858), Milano, Il Saggiatore, 2002, p. 3).

²⁷ Per usare le parole di V. FROSINI, *Teoria e tecnica dei diritti umani*, Napoli, Esi, 1995; S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995; ID., *La vita e le regole*, Milano, Feltrinelli, 2006.

²⁸ L'art. 6, come modificato dal Trattato di Lisbona e entrato in vigore il primo dicembre 2009, prevede che "1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. // 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. // 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

²⁹ Corte costituzionale, sentt. n. 347 e n. 348 del 2007.

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

1.1. La *forma di regione* nella Costituzione

Il ripensamento del concetto di forma di stato in chiave di pluralità degli ordinamenti giuridici (territoriali e politici) è stato avvertito non solo dall’angolo visuale statale attraverso il concetto di *tipo di Stato*, ma anche dalla prospettiva autonomistica; in particolare è stato coniato il termine di *forma di regione*³⁰ ovvero è stato declinato in modo nuovo quella di forma di governo includendovi elementi tipici della forma di stato³¹.

Muovendo dall’analisi dell’esperienza del regionalismo italiano, alcuni hanno indicato la strada per cui – considerate le forme di autonomia riconosciute alle Regioni – sarebbe possibile individuare nel nostro ordinamento una *forma di regione*, “riferita ai rapporti tra comunità regionale ed apparato, nonché a quelli tra quest’ultimo e gli enti territoriali minori e le autonomie funzionali, per un verso, e, per un altro verso, lo Stato, la Comunità internazionale e la Comunità Europea”³².

L’opportunità di leggere il regionalismo italiano attraverso lo strumento della *forma di regione* è a maggior ragione valida a seguito dell’adozione delle riforme del Titolo V della Costituzione con le leggi costituzionali n. 1/1999, nn. 2 e 3/2001.

Ciò non solo perché lo spazio di intervento esclusivo (*rectius* residuale) del legislatore regionale si è notevolmente ampliato (almeno sulla carta) includendo materie che comportano di per sé forme di frammentazione e differenziazione del rapporto tra autorità e libertà (*in primis* i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex* lettera m) dell’art. 117, comma secondo, Cost.), ma anche perché il “sistema di elezione” degli organi politici regionali è divenuto materia di competenza legislativa regionale (concorrente *ex* art. 122 Cost.) e lo Statuto è a tutti gli effetti una fonte regionale (*ex* art. 123 Cost.)³³; Statuto che, oltre alla forma di governo, disciplina alcuni istituti tipici della *forma di ordinamento* quali l’iniziativa legislativa, regolamentare e amministrativa, i referendum regionali e il regime di pubblicità agli atti formali del potere pubblico.

D’altronde, lo stesso principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, nel momento in cui è declinato anche a livello regionale nelle due tipologie, contribuisce a creare una

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

³¹ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006.

³² T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2008.

³³ Sulla natura della fonte statutaria prima della l. c. n. 1/99, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000; dopo la riforma, R. NANIA, *La natura giuridica dei nuovi statuti*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della costituzione: temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario*, Roma, 29 marzo 2001, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 269 e ss..

frammentazione e una differenziazione del rapporto del potere pubblico regionale sia con il potere pubblico locale che con l'iniziativa degli individui in forma singola ovvero associata (art. 118, comma quarto, Cost.)³⁴. Attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale la Regione è in grado di definire l'esercizio di una funzione in termini relazionali tra un soggetto pubblico ed uno privato, circoscrivendo così il rispettivo campo di azione ed incidendo sulla struttura stessa (prima ancora che sui contenuti) del rapporto tra autorità e libertà³⁵.

Sulla base del dettato costituzionale, l'ordinamento giuridico regionale, in quanto dotato di autonomia politica³⁶, è in grado di selezionare i fini da perseguire: la stessa definizione dei fini costituisce uno degli elementi che interessano il concetto di forma di stato e, dunque, quello di forma di regione.

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

Con il primo degli strumenti, rendendo tutelabile in via diretta una situazione giuridica soggettiva, l'ordinamento attua direttamente il proprio orientamento assiologico; diversamente, quando pone gli obiettivi che persegue, il potere regionale si dota di strumenti diversi di concretizzazione dei propri valori. Strumenti, quest'ultimi, che pur (secondo alcuni) in potenza capaci di incidere sull'azione di governo dell'ente³⁷ non hanno lo stesso forte impatto dei diritti, essendo parte del più complesso e discrezionale indirizzo politico-normativo regionale.

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

2. La declinazione dei diritti negli Statuti regionali: vecchi e nuovi diritti e obiettivi dell'azione di governo regionale

La seconda fase statutaria regionale, iniziata a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, ha visto le Regioni italiane ad autonomia ordinaria impegnate nella redazione dei nuovi Statuti con tempi diversi³⁸.

³⁴ P. BIONDI, *Studi sul potere* (1965), Soneria Mannelli, Rubbettino, 2004 già evidenziava la trasformazione orizzontale del potere, temi oggi analizzati negli studi sul concetto di *governance*.

³⁵ Cfr. d. lgs. n. 117 del 2017 recante il Codice del terzo settore il cui art. 2 prevede: "è riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali".

³⁶ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1956, p. 119.

³⁷ R. TARCHI, D. BESSI, *Commento all'art. 123 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. III, pp. 2451-2480.

³⁸ Nelle Regioni Molise e Abruzzo si sono svolte elezioni anticipate nel 2006 e nel 2008, mentre nella primavera del 2010 si sono svolte le elezioni nelle restanti 13 Regioni ordinarie (entrate nella IX legislatura) e nel 2011 quelle della Regione Molise (X legislatura), poi si è assistito ad un progressivo disallineamento temporale del voto nelle Regioni italiane. L'ultimo Statuto, quello della Basilicata, è stato adottato nel 2016, mentre in Molise lo ha fatto nel 2014 (cfr. le riflessioni di D. CODUTI, *Il nuovo statuto della Regione Molise: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio AIC*, 2014) e la Regione Veneto è giunto alla sua prima approvazione nell'ottobre 2011 e a quella definitiva nel 2012. L'entrata

Nell'occasione di predisporre il nuovo Statuto, le Regioni hanno introdotto prescrizioni riguardanti i diritti, nonché principi e valori di "respiro costituzionale", nel silenzio dell'art. 123 della Cost. che, pur definendo le materie oggetto dello Statuto, prescrive il contenuto necessario della norma regionale senza espressamente indicarne un limite contenutistico, ponendo l'unico vincolo dell'armonia con la Costituzione³⁹.

Sono state così adottate previsioni statutarie nelle Regioni ordinarie (discorso a parte per le Regioni ad autonomia speciale)⁴⁰ con espresso richiamo ai tradizionali diritti già presenti *apertis verbis* in Costituzione o a quelli frutto dello sviluppo "generazionale" nelle formalizzazioni operate dal legislatore e dal giudice costituzionale, ma – soprattutto – con la redazione di numerose previsioni programmatiche⁴¹.

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

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

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

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

I casi di riproduzione statutaria del dettato costituzionale dei diritti – pur poco rilevanti in termini di innovazione – rilevano in quanto confermano la timidezza normativa dei consigli

in vigore dello Statuto ha permesso un terzo mandato del Presidente della Regione Zaia, come vedremo *infra*. Cfr. nota 81.

³⁹ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 229 e ss.; R. TARCHI, D. BESSI, *Commento all'art. 123 Cost...cit.*, pp. 2451 e ss..

⁴⁰ Non ci occuperemo del tema in ragione del fatto che gli Statuti speciali sono adottati con legge costituzionale.

⁴¹ E. LONGO, *Regioni e diritti: la tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, Eum, 2007; in una prospettiva più ampia di quella statutaria, M. BELLETTI, *Diritti Costituzionali e Regioni*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I Diritti Costituzionali*, Vol. III, Torino, Giappichelli, 2006.

regionali. Questo stile normativo, da una parte, tradisce il timore della disarmonia costituzionale, dall'altra rivela l'insopprimibile bisogno delle Regioni di accostarsi ai diritti nel porre il principale atto normativo organizzativo della propria comunità. Inoltre, la selezione dei diritti costituzionali riprodotti nello Statuto ammette anche una certa (irragionevole) scelta nel momento in cui di altri diritti costituzionalmente formalizzati non vi è traccia⁴²; non così per il principio di eguaglianza che è sempre presente e spesso risulta vieppiù declinato sul piano inter-generazionale⁴³.

Con riferimento ai nuovi diritti costituzionali emersi dalla legislazione statale e dalla giurisprudenza negli anni successivi all'adozione della Costituzione, gli Statuti regionali ne formalizzano la portata riproducendo sostanzialmente quanto già elaborato dal legislatore e dai giudici⁴⁴. In questo senso sono da leggere le plurime previsioni relative ai diritti degli animali⁴⁵, ai diritti dei consumatori, al diritto ad un ambiente salubre, ai diritti dell'infanzia, al diritto all'abitazione, al diritto alla *privacy*.

Meritano particolare attenzione le previsioni statutarie sul pluralismo politico, sociale e informativo⁴⁶. Quest'ultimo, declinato formalmente in modi diversi⁴⁷, rileva nella misura in cui è esplicitamente orientato allo scopo di costruire una opinione pubblica regionale⁴⁸ ed è accompagnato anche dalla previsione del ruolo delle associazioni degli interessi e dei partiti a livello regionale⁴⁹.

In alcuni Statuti si formalizza un diritto all'informazione⁵⁰ o un dovere di informazione⁵¹, mentre in altre si sviluppa ampiamente il principio di pubblicità dell'azione di governo allo scopo di rendere effettiva la partecipazione della comunità al governo regionale.

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

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

⁴² Lazio, art. 8, comma 4, con riferimento all'iniziativa economica privata; cfr. anche Veneto, "La Regione riconosce la libera iniziativa economica, individuale e collettiva e favorisce lo svolgimento dell'iniziativa privata con particolare riguardo alle piccole e medie imprese" (art. 10, Principio di libera iniziativa economica).

⁴³ Marche, "La Regione promuove la salvaguardia, la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente, del paesaggio e della natura, quale sistema su cui convergono azioni umane e processi naturali, assumendoli quali beni strategici per le generazioni future" (art. 5, comma 2, ma anche nel Preambolo); Umbria "La Regione assicura l'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, favorisce il godimento dei diritti di cittadinanza delle giovani generazioni e si fa garante della loro partecipazione alla vita della comunità regionale" (art. 5, comma 4); Puglia "La legge regionale individua i sistemi di garanzia della sicurezza alimentare e della salvaguardia delle risorse idriche e naturali, agendo responsabilmente nei confronti delle generazioni future" (art. 10, comma 2). Cfr. anche art. 8 Statuto del Molise e art. 8 dello Statuto della Basilicata.

⁴⁴ F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995.

⁴⁵ Nello Statuto del Lazio sono collegati alle convenzioni internazionali e al diritto comunitario.

⁴⁶ Lo Statuto Marche parla di "carattere policentrico della società marchigiana" (art. 2, comma 3).

⁴⁷ Art. 5, comma 2, St. Abruzzo dove è esplicitato il nesso con il principio democratico su base regionale; art. 2, comma 2, lettera u), St. Calabria; art. 2, comma 4, lettera p), St. Lombardia; art. 12, St. Piemonte.

⁴⁸ Art. 12, St. Piemonte.

⁴⁹ B. CARAVITA, *Lineamenti...cit.*, pp. 31-32.

⁵⁰ St. Puglia, art. 14.

⁵¹ St. Toscana, art. 73.

coppie di fatto (la famiglia fondata non più unicamente sul matrimonio⁵²), l'accesso ai vantaggi della ricerca scientifica⁵³, piuttosto che la "difesa della vita"⁵⁴, neppure sempre declinati formalmente in termini di "diritti"⁵⁵.

Questi pochi elementi di (potenziale) rottura dell'unità della tavola costituzionale dei diritti si collocano in un quadro nel quale gli Statuti regionali di seconda generazione hanno dedicato molta attenzione ai presupposti oggettivi, strumentali, funzionali e alle condizioni per l'esercizio di un diritto e non tanto al diritto in sé, alle sue caratteristiche oggettive o soggettive e alla sua tutela giurisdizionale; le Regioni hanno preferito la disciplina dei presupposti materiali dei diritti in connessione con la propria azione normativa e amministrativa ai diritti stessi⁵⁶ e l'unico spazio di azione reale degli Statuti è stato quello della declinazione dei diritti politici, intesi nella loro dimensione ampia di "diritti della partecipazione" della comunità alle

⁵² "La Regione persegue, tra le finalità prioritarie, [...] il riconoscimento delle altre forme di convivenza" (art. 4, comma 1, lettera h, St. Toscana); "La Regione riconosce i diritti della famiglia [...]. Tutela altresì forme di convivenza" (art. 9, St. Umbria); "il riconoscimento ed il sostegno alla famiglia fondata sul matrimonio ed alle unioni familiari, nel rispetto dei principi dettati dagli articoli 3, 29 e 30 della Costituzione orientando a tal fine le politiche sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi" (art. 8, comma 1, lettera e) St. Campania). Da ultimo, corte cost. sent. n. 138 del 2010.

⁵³ Il tema, come noto, è quello delle applicazioni medico-sanitarie della ricerca scientifica; St. Toscana, art. 4, comma 1, lettera i) "La Regione persegue, tra le finalità prioritarie [...] la promozione della scienza e, nel rispetto della persona umana, della libertà di ricerca scientifica".

⁵⁴ Art. 2, comma 4, lettera a) "La Regione [...] attua tutte le azioni positive a favore del diritto alla vita in ogni sua fase"; "la tutela del principio secondo cui il patrimonio genetico di ogni individuo è bene indisponibile e la tutela della vita umana nel rispetto delle leggi dello Stato" (art. 8, comma 1, lettera d) St. Campania).

⁵⁵ "Il diritto all'informazione e all'accesso alle procedure di adozione e alle tecniche di procreazione assistita, senza discriminazioni, nel rispetto delle leggi statali" (art. 8, comma 1, lettera f) St. Campania).

⁵⁶ La Regione Toscana ha anche inserito la verifica dei principi e dei diritti: "La Regione assume a base della sua azione i principi e i diritti del presente titolo, dei quali verifica periodicamente lo stato di attuazione" (art. 5, St.). Il 18 ottobre 2011 è stato approvato in prima lettura il nuovo Statuto nel quale si legge al Capo I dedicato ai "principi", tra l'altro, all'art. 6 dedicato ai "diritti e obiettivi delle politiche regionali": "1. La Regione, informando la propria azione al principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future: a) garantisce e valorizza il diritto alla vita; b) riconosce e valorizza lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia; attiva politiche di conciliazione tra tempi della vita e del lavoro ed adegua l'erogazione dei servizi alla composizione del nucleo familiare; c) riconosce e valorizza le differenze di genere e rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità tra uomo e donna; d) opera per garantire e rendere effettivo il diritto all'istruzione ed alla formazione permanente; e) riconosce la centralità e l'autonomia dell'università e valorizza la ricerca, quali strumenti decisivi per la competitività del sistema economico e per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini; a tal fine dispone specifici finanziamenti ad università ed enti di ricerca; f) favorisce il più ampio pluralismo dei mezzi di informazione, anche a carattere locale, come presupposto per l'esercizio della democrazia; g) promuove le iniziative necessarie per rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini, perseguendo il rispetto della legalità e contrastando ogni forma di degrado urbano e sociale; h) riconosce e valorizza la funzione sociale del lavoro e dell'impresa come strumenti di promozione delle persone e delle comunità; opera per garantire e rendere effettivo il diritto al lavoro, perseguendo una occupazione piena, stabile, sicura e regolare, e promuovendo la formazione e la riqualificazione professionale; tutela il lavoro in tutte le sue forme; i) opera per eliminare gli squilibri tra territori, settori, persone e gruppi; l) valorizza l'imprenditorialità e l'iniziativa economica individuale e collettiva; opera per garantire il rispetto dei principi di libera concorrenza e di trasparenza nel mercato; favorisce le forme di cooperazione e, in particolare, quella a mutualità prevalente e sociale; m) assicura il diritto alla salute e all'assistenza, tramite un sistema di servizi sanitari e sociali universalistico, accessibile ed equo; n) ispira il proprio ordinamento legislativo e amministrativo alla tutela e protezione della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, garantendo, in particolare, i diritti alla famiglia, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport; o) attiva politiche di promozione alla vita attiva e di assistenza a favore della popolazione anziana, in particolare nelle condizioni di non autosufficienza; p) opera per rendere effettivi i diritti delle persone in condizioni di disabilità, anche sostenendo progetti di vita indipendente".

scelte politiche e amministrative regionali⁵⁷ grazie al combinato disposto degli artt. 122 e 123 della Costituzione.

In questo settore, gli Statuti aprono spazi nuovi, sia in termini soggettivi che oggettivi e non tanto per l'estensione del diritto di voto attivo e passivo (attività costituzionalmente illegittima)⁵⁸, quanto piuttosto per l'ampliamento ai residenti dell'accesso agli istituti di partecipazione (anche ai referendum).

La Regione Abruzzo “riconosce e promuove la partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche”⁵⁹. I residenti sono titolari di diritti anche in Emilia Romagna, Regione che “riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione [...] ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare”⁶⁰ e prevede l'istruttoria pubblica (art. 17 St.) quale nuova forma di partecipazione alle decisioni regionali, nonché in Liguria⁶¹ e in Toscana⁶².

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

Un atteggiamento di “apertura” del Giudice delle leggi che ha trovato conferma nel giudizio sulla legge della Regione Emilia-Romagna n. 4 del 2004 che ha previsto forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati; si tratta di norme che, come ha sottolineato la Corte costituzionale, “lungi dall'inadattare materie attribuite esclusivamente allo Stato, costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che, [...], prevedono appunto forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale” (sent. n. 300 del 2005)⁶³. Si tratta di segnali e aperture che trovano un ulteriore

⁵⁷ In questo senso, B. CARAVITA, *I diritti politici dei “non cittadini”*. *Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Aic) “Lo statuto costituzionale del non cittadino”, Cagliari, 16 e 17 ottobre 2009, ora pubblicato in AIC Annuario 2009, Napoli, Jovene, 2009, p. 133 e ss.

⁵⁸ A. STERPA, *Il diritto di voto per le elezioni regionali*, in B. CARAVITA, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 25 e ss.; ID., *Eguaglianza del voto dei cittadini italiani in Italia: diritto di voto attivo ed elezioni regionali*, in C. CALVIERI, a cura di, *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 89 e ss..

⁵⁹ Art. 12, comma 2, St.; i cittadini e i residenti possono rivolgere petizioni alla Regione “per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità” (comma 5, art. 12), possono interrogare gli organi regionali (comma 6).

⁶⁰ Art. 15 St.. L'art. 21 disciplina il referendum consultivo che può essere richiesto da ottantamila residenti.

⁶¹ “La Regione, mediante apposite leggi, riconosce e promuove la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati” (art. 6, comma 1, St.); “I cittadini e residenti in Liguria possono rivolgere petizioni alla Regione per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità” (art. 12 St.).

⁶² Art. 3, comma 4, “La Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti [...] alle scelte politiche regionali” e comma 6 “La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati”.

⁶³ B. CARAVITA, *I diritti politici...cit.*

terreno di azione riguardo i profili soggetti per l'esercizio del diritto di voto attivo e passivo nelle Regioni speciali in ragione della tutela delle minoranze⁶⁴.

Lo stesso campo della partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e amministrative regionali trova negli Statuti spazi di sviluppo davvero rilevanti con interi titoli o sezioni dedicati alla partecipazione, alla trasparenza, agli istituti di (referendum abrogativi, consultivi, propositivi), alle proposte di leggi e atti, al difensore civico, alle consulte e agli organi di rappresentanza degli interessi⁶⁵.

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

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

I riferimenti agli atti internazionali assumono forme differenziate, con l'utilizzo di espressioni per cui la Regione "è impegnata nel rispetto e nella promozione dei diritti dei cittadini previsti [...] dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle Convenzioni internazionali"⁶⁶, "fa propria la Carta dei diritti dell'U.E."⁶⁷ o "fa propri i principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo"⁶⁸. Se lo Statuto ligure non contiene alcun richiamo alle carte internazionali e europee, la Lombardia ha come unico riferimento nella previsione per cui "riconosce il principio di autodeterminazione dei popoli previsto dalla Carta delle Nazioni Unite"⁶⁹.

⁶⁴ A. STERPA, *Il diritto di voto...cit.*, pp. 25 e ss.; ID., *Eguaglianza del voto...cit.*, pp. 89 e ss.

⁶⁵ Si tratta di previsioni che in gran parte sono state adottate prima dei d. lgs. di attuazione della legge n. 190 del 2012 e in particolare prima del d. lgs. n. 33 del 2013 in materia di trasparenza.

⁶⁶ Abruzzo, art. 5, "la garanzia dei diritti"; Lazio, art. 6, comma 2, "tutela i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalle convenzioni internazionali"; Campania, art. 4, "la Regione riconosce e garantisce i diritti di libertà e di uguaglianza previsti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali riconosciute nel nostro ordinamento ponendoli a fondamento e limite di tutte le proprie attività".

⁶⁷ Calabria, art. 1, comma 2. La Regione Emilia Romagna fa un generico riferimento ai "diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione europea" (preambolo) e ai "principi dell'U.E." (art. 4); la Regione Marche "opera [...] nell'ambito dell'U.E." (art. 1); il Lazio "garantisce l'eguaglianza [...] nell'esercizio dei diritti [...] sanciti [...] dalla carta dei diritti fondamentali dell'U.E." (art. 6, comma 3); Piemonte, "nel quadro dei principi dell'Ue" (preambolo e art. 1); Toscana, "La Regione fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea" (art. 3, comma 1); Umbria, "piena realizzazione politica e sociale dell'U.E." (art. 1, comma 4).

⁶⁸ Lazio, diritti e valori fondamentali (art 6); Marche, "sostiene e difende, in armonia con la Costituzione, con la Carta dei diritti dell'U.E. e con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la pace" (preambolo); Piemonte "ispirandosi ai principi della DUDU" (preambolo); Puglia, "ispirandosi ai principi della DUDU, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Costituzione italiana" (art. 1, comma 3).

⁶⁹ Art. 6, comma 1.

Queste diverse modalità di proiezione della dimensione sovranazionale dei diritti sulla comunità regionale⁷⁰ confermano l'intima necessità di chi organizza la propria comunità su basi politiche di operare anche sul piano dei diritti; inoltre, la contemporanea scelta statutaria di associare (spesso) alle carte internazionali e comunitarie la Costituzione italiana rivela anche una percezione multilivello e complementare di tutte le tavole dei diritti.

3. La tendenza all'unità costituzionale dei diritti

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

La Corte costituzionale ha precisato che "alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto" (n. 372/2004).

Per la Corte, "tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali «a competenza riservata e specializzata», cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003)".

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

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

La Corte costituzionale ha preferito "tagliare la questione" su un piano pre-giuridico piuttosto che affrontarla sul piano prettamente giuridico⁷¹, anche se, come è stato notato, non è da escludere che le previsioni in esame non abbiano una valenza interpretativa delle altre norme regionali e, in questo modo, esse possano recuperare una funzione giuridica⁷².

La scelta della Corte costituzionale di sciogliere il nodo del rapporto tra i diritti (e i principi) regionali e i diritti (e i principi) "statali" negando la portata normativa delle previsioni statutarie

⁷⁰ Da ultimo, Statuto Regione Veneta, prima approvazione 18 ottobre 2011, art. 5, comma 1, secondo il quale: "La Regione opera per garantire e rendere effettivi i diritti inviolabili, i doveri e le libertà fondamentali dell'uomo, riconosciuti dalla Costituzione e dalle fonti del diritto europeo e internazionale".

⁷¹ Sul tema la dottrina è ampia; per una disamina dei profili e delle posizioni in dottrina si rinvia al lavoro a cura di E. CATELANI, E. CHELI, *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁷² R. TARCHI, D. BESSI, *Commento all'art. 123 Cost.* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, pp. 2451 e ss..

non rappresentava però l'unica soluzione possibile per limitare l'azione regionale e garantire l'unità costituzionale dei diritti⁷³; in realtà, ben avrebbe potuto la Corte utilizzare il dettato costituzionale e colpire le previsioni regionali senza privarle del requisito della giuridicità, essendo presente in Costituzione (accanto ad elementi utili alla definizione della *forma di regione*) un sistema di argini potenzialmente idoneo a limitare la costruzione di un rapporto tra libertà e autorità di tipo regionale.

Tale argine avrebbe potuto essere edificato in ragione della presenza in Costituzione di almeno due strumenti all'uopo operanti⁷⁴: la competenza legislativa esclusiva statale per la determinazione dei livelli essenziali *ex art. 117, comma 2, Cost.*⁷⁵ e il limite dell'armonia con la Costituzione per gli Statuti regionali *ex art. 123 Cost.*

Dall'etichetta di cui alla lettera m) dell'art. 117 Cost., infatti, si evince che per ogni diritto civile e sociale esiste un livello essenziale statale disciplinato dallo Stato e garantito su tutto il territorio nazionale⁷⁶. Avrebbe potuto essere sufficiente ciò a qualificare l'esclusività della legge statale, nel rispetto della Costituzione, per disciplinare i diritti civili e sociali dovendo, per ciascuno di essi, esserci una disciplina comunque statale relativamente ai livelli essenziali del diritto.

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

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

Sul concetto di armonia la dottrina si è divisa proponendo soluzioni che spaziano da una definizione ampia del concetto ad altre più restrittive⁷⁷.

⁷³ P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997.

⁷⁴ Sull'equilibrio tra autonomia e eguaglianza, la dottrina individua una pluralità di elementi, cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lettera m, della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3 del 2002, spec. p. 347.

⁷⁵ Meriterebbe di essere approfondito il tema del combinato disposto con la competenza statale in materia di "ordinamento civile", C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile: materia o limite?* in *federalismi.it* n. 22 del 2006 e A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁷⁶ Le categorie dei diritti civili e sociali risolvono l'intero panorama dei diritti; cfr. M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, anno XXIV, n. 3/4, 2003, pp. 613 ss. Cfr. da ultimo la sentenza n. 91 del 2020 sul "Fattore famiglia" introdotto dalla legge della Regione Piemonte, secondo la quale "Infatti, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non comporta la regolazione dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere, e dunque non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela. Dunque l'ascrivibilità della disposizione impugnata anche alla materia regionale residuale "servizi sociali" legittima l'esercizio della potestà legislativa regionale. Se, difatti, l'azione trasversale della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)".

⁷⁷ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 229 e ss..

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

Il Giudice ha espressamente negato che “il limite di legittimità degli statuti dovrebbe essere riferito ai valori di fondo che ispirano la Costituzione” e che “esigerebbe solo che lo Statuto non sia “orientato contro la Costituzione” e non ne pregiudichi i principi generali, ma non escluderebbe la possibilità di derogare a sue singole norme”: “gli statuti nel disciplinare la materia dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell’art. 123, primo comma, della Costituzione” (sent. n. 196 del 2003). Sempre per il giudice di legittimità costituzionale, “il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all’interno del quale si deve procedere alla lettura ed all’interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano” (sent. n. 12 del 2006)⁷⁸.

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

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

In particolare, il sistema di argini è sottoposto alla pressione della frammentazione del rapporto tra autorità e libertà e è caratterizzato dalla debolezza del concetto stesso di unità nazionale dei diritti la quale presuppone che il livello costituzionale sia il termine di attestazione della loro unità⁷⁹, quando – invece – i diritti sempre più si sviluppano in un sistema almeno comunitario, nella misura in cui le stesse norme della CEDU, prima solo di ausilio interpretativo per l’ordinamento interno, sono oggi assunte a parametro del giudizio di legittimità costituzionale (Corte cost. n. 347 e 348 del 2007) e il Trattato di Lisbona ha assorbito la Carta di Nizza Strasburgo (2000-2007)⁸⁰.

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

⁷⁸ L’armonia con la Costituzione costituisce un limite anche all’esercizio di alcune competenze legislative delle Regioni a Statuto speciale (Corte cost., sentt. nn. 164 e 226 del 2009).

⁷⁹ M. LUCIANI, *L’Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 125.

⁸⁰ Per la Corte costituzionale le norme delle convenzioni internazionali sui diritti (e prima del 2007 anche quelle contenute nella Cedu) fungono da parametro interpretativo delle previsioni nazionali (sentt. nn. 347 e 348 del 2007).

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

L'accesso dei diritti europei nel nostro ordinamento giuridico (a prescindere dai sistema dei controlimiti⁸¹) potrebbe essere foriero di una nuova lettura delle norme costituzionali esaltando gli elementi fondanti il concetto di forma di regione da un lato e riducendo il sistema di argini posti a garanzia dell'unità costituzionale dei diritti dall'altra: a questo punto, l'armonia con la Costituzione dovrebbe essere letta diversamente ossia come limite minimo per l'azione statutaria (si vieterebbe unicamente l'azione *contra constitutionem*) e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, comma secondo, lettera m) dovrebbero attestarsi egualmente come garanzia per i soli diritti costituzionali e statali, lasciando le comunità regionali libere di esprimere forme ulteriori dei rapporti tra la libertà e l'autorità.

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

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

4. I "diritti della Repubblica": a) Il "coordinamento della finanza pubblica" e i "costi *standard*"; b) La disciplina degli organi regionali; c) La sicurezza e l'emergenza sanitaria

L'analisi del ruolo nelle Regioni in materia di diritti costituzionali non prescinde dal fare riferimento ad altri aspetti che, in questi anni, hanno operato nel senso di menomare la capacità regionale di incidere sulla regolazione dei diritti. Si tratta in particolare di tre ambiti di ragionamento che riguardano da un lato il rapporto tra livelli essenziali dei diritti (posti dallo Stato) e spesa pubblica, la regolazione degli organi regionali con riguardo al diritto di voto e alla rappresentatività e infine con riferimento alla sicurezza intesa anche in senso sanitario.

a) "Coordinamento della finanza pubblica" e "costi *standard*"

Negli anni successivi alla legge costituzionale n. 3 del 2001 la concreta disciplina dei "diritti della Repubblica" (ossia dei diritti previsti dall'ordinamento italiano nella duplice estrinsecazione demandata al legislatore statale e a quello regionale) ha seguito lo schema dell'art. 117 della Costituzione che assegna allo Stato la disciplina dei "livelli essenziali" dei

⁸¹ Sulla teoria dei c.d. "contro-limiti", Corte costituzionale sent. n. 232 del 1989.

diritti civili e sociali per lasciare alla Regione la regolazione dei livelli non essenziali ossia delle (eventuali) più significative (e più onerose dal punto di vista finanziario) forme di riconoscimento dei medesimi diritti.

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

Va detto, però, che il tema dei diritti si è trovato strettamente connesso ad altri due titoli di intervento del legislatore statale che hanno finito per consolidare su più fronti la capacità dello Stato di risolvere quasi del tutto la disciplina dei “diritti della Repubblica” riducendo lo spazio di intervento del legislatore regionale (e finanche della potestà normativa degli enti locali)⁸².

Si tratta, in primo luogo, del controllo della spesa pubblica operato dallo Stato (attraverso il titolo comunque di legislazione concorrente con le Regioni di “coordinamento della finanza pubblica”) in ragione del rispetto degli obblighi contenuti del patto di stabilità e dei vincoli europei che gravano sull’Italia⁸³ e reso ancor più stringente dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 che, oltre ad inserire in Costituzione, il vincolo dell’equilibrio di bilancio⁸⁴, ha anche spostato dalle materie a legislazione concorrente a quelle statali l’“armonizzazione dei bilanci pubblici”; in secondo luogo, è il caso del complesso percorso di attuazione dell’art. 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali (c.d. “federalismo

⁸² Come emerge, tra gli altri aspetti, dai risultati della ricerca “La potestà regolamentare degli enti locali” (Prin 2007) ora pubblicati in B. CARAVITA, a cura di, *La potestà regolamentare di Comuni e Province*, Napoli, Jovene, 2011.

⁸³ Cfr. legge n. 220 del 2010 e successive modifiche, tra le quali il decreto-legge n. 225/2010 convertito nella legge n. 10 del 2011 e i decreti-legge nn. 98 e 138 del 2011, nonché n. 201 del 2011.

⁸⁴ Attuata con la legge n. 243 del 2012 recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

fiscale”) di cui alla legge n. 42 del 2009⁸⁵ e successivi decreti legislativi che ha fortemente inciso sulla disciplina dei diritti rafforzando i titoli di intervento statali⁸⁶.

Come è stato sottolineato, i due temi del controllo della spesa pubblica e del c.d. “federalismo fiscale” hanno finito per incontrarsi tant’è che il processo di attuazione dell’art. 119 della Costituzione ha assunto le forme concrete del tentativo di predisporre adeguati strumenti utili al controllo della spesa della Repubblica piuttosto che alla esaltazione dell’autonomia di entrate e di spesa di Comuni, Province e Regioni riconosciuta direttamente dalla Costituzione⁸⁷.

Dobbiamo ricordare che negli ultimi decenni si è assistito ad un progressivo e costante taglio dei “trasferimenti” finanziari agli enti territoriali autonomi che hanno inciso sulla disponibilità di risorse per l’erogazione di servizi e il concreto “godimento dei diritti”⁸⁸; inoltre, l’attuazione del “federalismo fiscale” ha posto fine al sistema stesso dei “trasferimenti” (statali e regionali) prevedendo un regime di passaggio dal criterio dei costi *storici* delle funzioni esercitate dagli enti autonomi a quello dei costi *standard*. Questa innovazione ha profondamente inciso sui “diritti della Repubblica” comprimendone lo spazio concreto di azione finanziaria e quindi normativa, relegando gli enti diversi dallo Stato in una posizione di “sudditanza” materiale.

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

⁸⁵ Sulla quale A. FERRARA, G. M. SALERNO, a cura di, *Il “federalismo fiscale”*, Napoli, Jovene, 2010.

⁸⁶ Come noto, l’art. 119 della Costituzione recita: “1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. // 2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. // 3. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. // 4. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. // 5. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. // 6. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”. Secondo l’art. 117, comma 4, della Costituzione, “sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; [...]. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

⁸⁷ B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it* n. 9 del 2011.

⁸⁸ Per una ricostruzione degli eventi nell’ultimo triennio, sia consentito rinviare a A. STERPA, *Il “contenimento” del sistema delle autonomie territoriali in Italia (2008-2010)*, in AA. VV., *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 673-763.

Ciò vale sia per le Regioni (per le quali vale anche il Patto per la salute e l'intesa sul rientro del debito sanitario⁸⁹) con riferimento ai livelli essenziali di assistenza (LEA) in materia sanitaria per cui il decreto legislativo n. 68 del 2001, recante la disciplina del c.d. "federalismo fiscale regionale", ha previsto fin da subito che "il fabbisogno sanitario standard, [...], compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, costituisce l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza"; detto costo, definito con modalità anche di collaborazione interistituzionale, lascia tutte le prestazioni ulteriori in capo alla Regione e, dunque, nella disponibilità del legislatore e delle entrate finanziarie regionali.

Per quanto riguarda gli enti locali, invece, la Sose S.p.a. ha svolto l'attività tecnica di calcolo dei costi *standard* delle funzioni fondamentali (definite in via provvisoria)⁹⁰ con l'idea che, a regime, gli enti locali dovranno essere giudicati, nel loro andamento finanziario, proprio in ragione di detti costi che, ovviamente, costringeranno tutte le realtà locali ad avvicinarsi ad essi con effetti sui diritti legati alle attività amministrative.

Se, come è stato sottolineato, "i meccanismi perequativi e compensativi sono preordinati proprio a scongiurare che venga compromesso il valore della eguale opportunità nell'esercizio dei diritti costituzionali, sebbene assunti nel loro nucleo essenziale"⁹¹, appare comunque evidente che la questione dei diritti nella Repubblica delle autonomie deve oggi "fare i conti" (mai espressione fu più esatta) con il complessivo riassetto della spesa pubblica nella certezza, ormai assunta dalla dottrina, che tutti i diritti hanno un costo⁹². Come d'altronde ha chiarito la Corte costituzionale, i diritti devono essere bilanciati con le capacità della spesa pubblica (sent. n. 250 del 2017 dopo la sent. n. 70 del 2015), ferma restando l'impossibilità che la legge di bilancio costituisca una "zona franca" rispetto agli altri valori costituzionale nell'ambito del giudizio di legittimità⁹³.

⁸⁹ Conferenza Stato-Regioni, 3 dicembre 2009, "Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012" (Repertorio n. 243/CSR) (09A15603) (G.U. Serie Generale n. 3 del 5 gennaio 2010).

⁹⁰ Art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009: "Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale. 4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro".

⁹¹ R. NANIA, *La questione del "federalismo fiscale" tra principi costituzionali ed avvio del percorso attuativo in federalismi.it* n. 23 del 2009 e M. BELLETTI, *Diritti costituzionali e Regioni*, in R. NANIA, P. RIDOLA, a cura di, *I diritti costituzionali*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2006.

⁹² S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti, Perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), Bologna, Il Mulino, 2000.

⁹³ "Nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca

In particolare deve essere sottolineato che, definendo il decreto legislativo n. 68 del 2011 ridotti margini di reale autonomia finanziaria per le Regioni, le vere e proprie leve regionali sono molto esigue e difficilmente in grado – soprattutto nei territori destinatari delle risorse in perequazione – di poter estendere a tutte le Regioni il “diritto” ai livelli non essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Una situazione che pare aggravarsi, almeno sulla carta, anche per Province e Comuni che – fatta salva l’ipotesi di riforma delle prime⁹⁴ – godono anch’essi di ridotti margini per manovrare le proprie entrate e, conseguentemente, per innalzare gli *standard* di erogazione dei servizi e di funzionamento dell’amministrazione locale per garantire prestazioni che eccedano i livelli essenziali dei diritti.

La disciplina in questione è stata in gran parte aggiornata e superata dalle politiche di *spending review* che, a partire dalla crisi finanziaria del 2011, hanno portato ad un rafforzamento del controllo della spesa pubblica anche regionale, oltre all’attuazione dell’art. 81 della Costituzione e al perfezionamento delle regole di armonizzazione dei bilanci pubblici. Ciò è accaduto mentre in molteplici occasioni non solo la Corte costituzionale ha fatto salve le norme statali di contenimento della spesa pubblica regionale, ma ha anche dichiarato illegittime leggi regionali che producevano uscite finanziarie contrastanti con il dettato costituzionale. Ciò è peraltro accaduto anche attraverso l’impiego delle norme statali come parametro interposto del giudizio che “rappresentano principi di coordinamento della finanza pubblica che dettano sia limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali, sia limiti di assunzione (*ex plurimis*, sentenza n. 269 del 2014). Le indicate norme interposte essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 289 del 2013), si qualificano come «principi generali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 27 del 2014) che tutti gli enti devono osservare, in quanto diretti «ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento» (sentenza n. 148 del 2012)”⁹⁵.

b) La disciplina degli organi regionali

Come abbiamo già accennato, il diritto di voto in ambito regionale è già stato segnalato come tema sul quale misurare la dinamica dei diritti politici nell’ambito della forma di Regione con riguardo alla titolarità del diritto di voto nelle diverse Regioni (stranieri e residenti), incluso il caso dei referendum statutari “impossibili”. Non da meno merita una breve riflessione anche

sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall’interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987)” (sent. n. 275 del 2016). Cfr. le riflessioni di D. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *forumcostituzionale.it*, 2017 e di A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2017.

⁹⁴ Cfr. da ultimo, decreto-legge n. 201 del 2011 spec. art. 23.

⁹⁵ Così la sent. n. 247 del 2021 con riferimento alla legge n. 296 del 2006.

il profilo inerente l'elettorato passivo con particolare riguardo al numero dei consiglieri e degli assessori regionali, ferme restando alcune iniziative legislative sulla condizione dei soggetti eletti, nonché con riferimento al limite dei mandati del Presidente (c.d. "caso Zaia")⁹⁶.

L'attività di contenimento della spesa pubblica regionale si è caratterizzata in modo del tutto peculiare con il decreto-legge n. 138 del 2011⁹⁷ e ha rappresentato una costante con misure sempre più stringenti fino al decreto-legge n. 174 del 2012 che ha certamente inciso sull'organizzazione regionale con riflessi sui diritti politici degli individui.

Mentre con le misure statali adottate in precedenza, il tentativo di comprimere la spesa regionale aveva comunque incontrato un limite fissato dalla Corte costituzionale ben preciso (lo Stato può fissare obiettivi di risparmio regionale ma non può definire specifiche spese altrimenti si priverebbe di autonomia la Regione), con il decreto-legge n. 174 del 2012 abbiamo assistito ad una vera e propria invasione di campo dello Stato che detta norme che fissano specifici importi di spesa regionale e addirittura disciplinano l'organizzazione regionale senza che le Regioni assumessero alcuna iniziativa di reale contrasto politico o giurisdizionale.

Il contesto in cui fu adottato il decreto-legge n. 174 è stato sul punto determinante. Siamo nel momento di maggiore crisi di affidabilità del sistema regionale a causa del susseguirsi di inchieste della magistratura sulla distrazione e la spesa *contra legem* di fondi pubblici regionali in particolare di quelli affidati ai gruppi consiliari⁹⁸. Il panorama di riferimento è costituito da Consigli regionali sottoposti a controlli che svelano *mala gestio* e, in alcuni casi, sono coinvolti anche gli esecutivi regionali. I gruppi consiliari, grazie a regolamenti d'aula generalmente molto assembleari, sono frammentati in decine di gruppi politici (ognuno in genere con strutture e risorse a disposizione) parte dei quali addirittura composti da un solo consigliere regionale (monogruppi).

Il decreto, oltre a fissare la riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori regionali (sul modello di quanto già deciso con il decreto-legge n. 138 del 2011) e a determinare il compenso massimo per le cariche elettive regionali (poi seguito da norme sui trattamenti

⁹⁶ Come noto, la legge n. 165 del 2001 che pone i principi fondamentali in materia di elezione degli organi regionali ex art. 122, comma 1, Cost., prevede "la non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia" (art. 2.1 lett. f); L'art. 6 comma 2 della legge regionale del Veneto n. 5 del 2012 recante "Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale" precisa che "non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente della Giunta chi ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi" ma anche che detto limite si applica "con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge" (art. 27). Da ciò ne è derivato che il Presidente Zaia dal 2020 sta svolgendo il suo terzo incarico di Presidente dopo i mandati ottenuti alle elezioni del 2010 e del 2015.

⁹⁷ Per un commento alle norme si concesso rinviare a A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *federalismi.it*, n. 16 del 2011.

⁹⁸ Da ultimo, così Corte cost., sent. n. 215 del 2021 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge regionale in materia di spesa dei gruppi consiliari: "La competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio".

successivi alla fine del mandato⁹⁹), ha costruito anche un complesso e articolato sistema di controlli contabili sulle Regioni attraverso la Corte dei Conti¹⁰⁰.

In questa sede occorre invece ricordare la pronuncia della Corte costituzionale con riguardo alla fissazione (con riduzione) del numero dei componenti degli organi regionali (Consiglio e Giunta) disposta dal legislatore statale e, secondo alcune Regioni, contrastante con la competenza statutaria regionale in materia di organi *ex art.* 123 Cost..

Chiamata più volte ad esprimersi sulla fissazione statale del numero dei consiglieri regionali, la Corte costituzionale ha precisato che l'art. 14, comma 1 del decreto-legge n. 138 del 2011 “detta un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 23 del 2014, n. 198 del 2012; ordinanze n. 258 e n. 31 del 2013) e «non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati» (sentenza n. 198 del 2012). In particolare, la norma statale «fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» (sentenza n. 198 del 2012). Inoltre, «[...] il principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) [...] sia perché, in base all’art. 123 Cost., “forma di governo” e “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” debbono essere “in armonia con la Costituzione”, sia perché l’art. 51 Cost. subordina al rispetto delle “condizioni

⁹⁹ L’art. 1, comma 965, della legge n. 145 del 2018, come modificato dall’art. 45, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 recante “Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi)” convertito, con modificazioni, in legge 28 giugno 2019, n. 58, prevede che ai “fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica, a decorrere dall’anno 2019, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 30 maggio 2019, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge qualora occorra procedere a modifiche statutarie, provvedono a rideterminare, ai sensi del comma 966, la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale. Qualora gli enti di cui al primo periodo non vi provvedano entro i termini previsti, ad essi non è erogata una quota pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali a loro favore diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le regioni di cui al terzo periodo adottano le disposizioni di cui al primo periodo entro tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo consiglio regionale ovvero, qualora occorra procedere a modifiche statutarie, entro sei mesi dalla medesima data”. Sulle norme. Cfr. Corte cost., sent. n. 44 del 2021.

¹⁰⁰ Sentenza n. 39 del 2014 ha evidenziato che dette funzioni di controllo della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa autonoma regionale

di eguaglianza” l’accesso non solo alle “cariche elettive”, ma anche agli “uffici pubblici” (non elettivi)» (sentenza n. 198 del 2012)¹⁰¹.

c) La sicurezza e l’emergenza sanitaria

Negli ultimi anni il tema della sicurezza si è imposto all’attenzione del legislatore e dei giudici, a maggior ragione per la difficoltà a individuarne con precisione il contenuto in senso giuridico e in particolare a definire o meno l’esistenza di un *diritto alla sicurezza*¹⁰².

La riforma del Titolo V, d’altronde, nel disciplinare in modo nuovo il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali, ha espressamente previsto che lo Stato sia competente in via esclusiva a disciplinare con legge “difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi” (art., 117, comma 2, lettera d) nonché “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale” (lettera h). In cosa consiste la sicurezza visto che è cosa distinta dall’ordine pubblico come si evince dalla congiunzione tra le due parole (la lettera “e”) presente nella “espressione” costituzionale? Il concetto di “sicurezza dello Stato” è diverso da quello di “sicurezza”? Quest’ultimo attiene alla *security* (ossia alla sicurezza in senso stretto come generalmente intendono i giuristi) oppure alla *safety* (ossia alla sicurezza in senso ampio)?

L’importanza di definire il “contenuto” della materia (oppure, come alternativamente si esprimono i giuristi, definire il contenuto dell’“etichetta” con la quale si descrive sinteticamente la materia in Costituzione) è una questione rilevante per diverse ordini di ragioni; in primo luogo perché ciò è necessario per comprendere quali aspetti della materia siano di competenza esclusiva dello Stato e conseguentemente non siano regolabili con interventi dei legislatori regionali; in secondo luogo, perché la materia in questione (l’intera lettera h)) è uno dei settori nei quali la stessa Costituzione prevede forme di collaborazione rafforzata tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica. Come prevede l’art. 118, comma 3, Cost. infatti, “*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117*”.

Che dal 2001 sia più chiaro che gli interventi regionali possano avere effetti sulla sicurezza lo si evince anche dal fatto che con la legge costituzionale n. 3 è stato introdotto un nuovo comma 2 dell’art. 120 che prevede i poteri sostitutivi dello Stato sulle Regioni e sugli enti locali (*rectius* i poteri sostitutivi del Governo) e tra i casi nei quali si può utilizzare questo potere (ossia lo Stato può sostituirsi agli altri organi di governo della Repubblica) c’è anche il “*pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica*”¹⁰³ mentre tra le cause di scioglimento degli organi regionali

¹⁰¹ Così nella sent. n. 35 del 2014 chiamata a pronunciarsi su una deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria in materia.

¹⁰² Cfr. G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021 e sia consentito rinviare a A. STERPA, *La libertà dalla paura*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019 e ID., *Il concetto giuridico di sicurezza. Spunti di riflessione dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2 del 2019, pp. 261 e ss..

¹⁰³ L’art. 120, comma 2, Cost. introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede che “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di *pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica*”. La legge n. 131 del 2003 (c.d. “Legge La Loggia”) ha dato attuazione alla previsione costituzionale e la Corte costituzionale ha chiarito che esiste anche un implicito potere sostitutivo regionale sugli enti locali, pur non citato nell’articolo in questione (sent. n. 43 del 2004).

(effettuato dal Presidente della Repubblica) sono ancora presenti anche le “ragioni di sicurezza nazionale”¹⁰⁴.

Per usare le parole della Corte costituzionale, la materia sicurezza attiene “interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile” senza che però ciò possa portare ad una sorta di pan-sicurezza: “gli “interessi pubblici primari” che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l’affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale” (n. 300 del 2011).

Ciò detto le Regioni hanno, per espressa scelta dello Stato, un ruolo in un sistema di c.d. “sicurezza integrata”¹⁰⁵; per usare le parole del Giudice delle leggi, “per il perseguimento dell’obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell’art. 118, terzo comma, Cost., la legislazione statale ha introdotto una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (sentenza n. 285 del 2019), comprensiva dell’«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1 del d.l. n. 14 del 2017)”; in detto contesto, le Regioni sono “espressamente abilitate ad adottare iniziative e progetti «volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento», anche in base a specifici accordi con lo Stato (art. 3, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017), purché tali azioni mirino fondamentalmente a migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, movendosi nell’ambito delle competenze che l’art. 117, commi terzo e quarto, Cost. attribuiscono loro (sentenza n. 285 del 2019). Di tal guisa, e fermo restando che l’esercizio di poteri coercitivi postula il necessario intervento statale, le autonomie sono chiamate a dotarsi di «strumenti di “prevenzione situazionale” che [...] mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (“prevenzione comunitaria”) e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni”. Si tratta, sono ancora parole della Corte

¹⁰⁴ L’art. 126, comma 1, Cost. come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001 prevede che “Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica”. Per un commento dell’articolo in questione sia concesso rinviare a A. STERPA, *Art. 126*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, a cura di, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 407 e ss.. Prima del 2001, l’art. 126 Cost. disciplinava lo scioglimento del Consiglio regionale prevedendo, al comma 3, “Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale”.

¹⁰⁵ Cfr. G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana in federalismi.it*, n. 1 del 2018.

costituzionale, di un disegno “che ha costantemente affermato che l’endiadi «ordine pubblico e sicurezza» indica una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata e che non esclude interventi regionali in settori a essa liminari” (sent. n. 177 del 2020).

Le Regioni hanno adottato previsioni normative proprio in materia di sicurezza. L’art. 2 dello Statuto della Regione Lombardia prevede che sia compito della Regione “*n) promuove le iniziative necessarie a rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini*”, similmente a quanto contenuto nell’art. 6 dello Statuto della Regione Veneto (“*promuove le iniziative necessarie per rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini, perseguendo il rispetto della legalità e contrastando ogni forma di degrado urbano e sociale*”); diversamente, lo Statuto della Regione Piemonte declina il termine in senso sociale (l’art. 5 prevede che la Regione “*tutela i consumatori, incentiva il risparmio e gli investimenti, sostiene lo sviluppo delle attività economiche, garantisce la sicurezza sociale e salvaguarda la salute e la sicurezza alimentare*”, art. 5), così come similmente quello dell’Emilia Romagna (art. 6). Lo Statuto della Regione Lazio (art. 8) dedica una previsione anche alla sicurezza intesa come ordine pubblico nella misura in cui all’art. 7 prevede che “*la Regione, al fine di garantire nel rispetto delle proprie competenze lo sviluppo di una convivenza civile e ordinata, collabora con lo Stato e con le autonomie locali per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nel proprio territorio*”.

Nonostante le previsioni statutarie, alle Regioni è stato inibito di intervenire in termini di sicurezza. In alcuni casi, peraltro, l’intervento legislativo regionale che intendeva agire al fine di accrescere la sicurezza delle rispettive comunità è stato censurato dalla Corte costituzionale (è il caso, ad esempio, delle norme delle Regioni Liguria e Veneto tese a garantire il gratuito patrocinio ai soggetti sottoposti ad azione giudiziaria per eccesso di legittima difesa in caso di furti presso le abitazioni e definite dalla Corte costituzionale come un “intervento potenzialmente criminogeno, generante insicurezza”¹⁰⁶), oppure è stato ricondotto nell’ambito della c.d. “sicurezza sociale” intervenendo sui servizi sociali oppure sul volontariato (sent. n. 226 del 2010; sulle c.d. “ronde”, sentt. n. 226 e n. 274 del 2010).

Di particolare interesse la vicenda relativa al rapporto Stato-Regioni con riguardo alla gestione della crisi sanitaria derivante dall’epidemia da Covid-19 e alle numerose norme statali che hanno imposto misure di contenimento dei diritti individuali alcune delle quali hanno definito forme ulteriori di intervento da parte delle Regioni (oltre le già note norme su Protezione civile e poteri di ordinanza del Presidente della Regione)¹⁰⁷. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che, dopo aver sospeso (prima volta che accadeva) la legge della Regione Valle d’Aosta che regolava aperture e chiusure delle attività nella Regione (ord. n. 4 del 2020) ha chiarito il riparto di competenze tra i due legislatori precisando che “la materia oggetto dell’intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), che è

¹⁰⁶ Cfr. sent. n. 172 del 2017 e, con diversa argomentazione, sent. n. 81 del 2017.

¹⁰⁷ Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell’emergenza Covid-19*, in *Diritto pubblico*, n. 2 del 2020, pp. 361 e ss., nonché Corte costituzionale, sent. n. 198 del 2021.

comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”¹⁰⁸.

Come ha ricordato la dottrina, “ed era una statuizione quasi inevitabile di fronte al balletto di misure contraddittorie adottate in questo anno e mezzo di tentativi inani di bloccare la diffusione della pandemia: certo, ciò non è avvenuto solo per colpa delle Regioni (ma come dimenticare quei Presidenti di Regioni che pretendevano di violare l’art. 120 Cost., disponendo essi misure di blocco interregionale? O come dimenticare, ancora recentemente, quei Presidenti di Regione che ritengono di poter modificare la lista delle priorità vaccinali stabilite in sede centrale?), ma il punto è che la gestione di una crisi, come quella in corso, richiede una direzione unitaria, e non frammentata per 21 centri diversi”. Tutte misure quelle paventate in sede regionale che, oltre a quanto già consentito dalle norme statali attraverso le ordinanze dei Presidenti di Regione, tendevano a ridisegnare un modello diverso di rapporto tra autorità (regionale) e libertà degli individui¹⁰⁹.

5. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto analizzato, non possiamo negare che in questi anni abbiamo assistito in Italia alla pressoché completa negazione alle Regioni della possibilità di disciplinare in modo davvero autonomo dallo Stato il terreno dei diritti dei cittadini e degli individui oltre che quello dei principi e dei valori con il conseguente annichilimento della possibilità di costruire una specifica dimensione regionale del rapporto tra la comunità territoriale e il potere pubblico; ciò è accaduto attraverso vari strumenti giuridici di cui vi è traccia prima di tutto nelle ricostruzioni argomentative della Corte costituzionale spesso chiamata a pronunciarsi sui tentativi regionali di adottare norme innovative in questo settore, oltre perché chiamata dalle Regioni a giudicare le norme statali.

Certo, in alcuni casi l’impatto delle iniziative normative regionali ha posto sul piano politico-normativo temi nuovi come nel caso dei diritti di cittadinanza sociale (integrazione stranieri e reddito “minimo”¹¹⁰). Si tratta tuttavia di iniziative che, in molti casi peraltro attratte da

¹⁰⁸ “Questa Corte ha già ritenuto che la profilassi internazionale concerne norme che garantiscano «uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sentenza n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004). Del resto, è ovvio che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno. [...] La materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina”. Sono ancora parole del Giudice delle leggi, “A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)” (sent. n. 37 del 2021).

¹⁰⁹ Così B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, 21 aprile 2021.

¹¹⁰ Il riferimento è alle iniziative di alcune Regioni di riconoscere una forma di reddito minimo, diversamente qualificata formalmente, alle categorie più deboli; cfr. legge Regione Basilicata n. 26 del 2014, legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 15 del 2015, legge Regione Lazio n. 4 del 2009 e legge Regione Molise n. 2 del 2012; cfr. inoltre la legge provincia di Bolzano n. 69 del 1973.

dinamiche normative sovra-regionali, non permettono un bilancio a favore di una apprezzabile e autonoma dimensione regionale dei diritti¹¹¹.

All'atto della adozione della disciplina costituzionale vi era una diffidenza ampia sull'autonomia delle Regioni per le note ragioni che risalivano alla vicenda unitaria, mentre nel momento della loro tardiva attuazione negli anni '70 del secolo scorso erano presenti timori specifici derivanti dalle differenze del consenso politico nei diversi territori; oggi i timori di una differenziazione valoriale tra le comunità regionali passano per le vie di formazione della opinione politica degli individui, non più né ideologizzata né strutturata in partiti¹¹², ma lasciata alla relazione inter-individuale nella rete internet e sui *social media*. Non è un caso, forse, che i livelli di partecipazione al voto per le elezioni regionali, quando non associati alle elezioni politiche nazionali, sono state negli ultimi anni molto basse, quasi a dimostrare che quel canale dove si concretizza la (o meglio una parte della) volontà popolare appare "sterilizzato" nel recepire le istanze di differenziazione delle rispettive comunità, mentre in molte aree del mondo proprio la dimensione regionale ha tentato di esprimere un sistema di "valori" diverso se non contrapposto, fino alla prova di secessione, rispetto a quello dello Stato nazionale.

L'impressione, anche alla luce delle motivazioni presenti nella giurisprudenza costituzionale citata, è che ciò costituisca il risultato di una serie di ragioni di natura politica e culturale di fondo anche nuove rispetto al passato.

L'Italia appare un Paese nel quale la frammentazione delle rispettive comunità politiche evidenzia spesso elementi distintivi di rilevante consistenza sociale, frutto di una storica debolezza della nazionalità italiana; ma non è solo di questo che si tratta. A rendere questa frammentazione oggi potenzialmente più conflittuale c'è anche altro ossia la tendenza disgregatrice presente nelle democrazie post-moderne che, immerse nelle tensioni individuali e nelle tendenze isolatrici dei gruppi sociali nelle bolle di auto-consenso egoistico e narcisista, mina l'unitarietà della comunità nazionale a vantaggio di identità più piccole e omogenee.

Il venir meno dei partiti politici quali strumenti di "risoluzione della complessità"¹¹³ sociale, ha da un lato polverizzato e diversificato il panorama politico, dall'altro ha fatto nascere maggioranze – soprattutto Presidenti di Regione – che hanno seguito una strada spesso solitaria di definizione dell'indirizzo politico, assecondando la dinamica già insita a livello statale.

Il rapporto tra Stato e Regioni in tema di diritti costituzionali è stato dunque il terreno di emersione di una dialettica nuova; potremmo dire che a partire dal 1999-2001 ad una dinamica fondata sul mero rapporto tra le maggioranze politiche magari alternative tra Governo e Giunte regionali, si è affiancato un crescente utilizzo in sede regionale della potestà normativa e legislativa al fine di porre in risalto una tavola di valori (e dunque di diritti) alternativa a quella dello Stato se non dell'Unione europea in un contesto dove i *cleavages* non sono più (solo)

¹¹¹ Come ha più volte precisato la Corte costituzionale alcune misure sostanziano in benefici economici che rientrano nell'assistenza sociale; cfr. D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *forum costituzionale.it*, 2014 sulla sent. n. 222 del 2013. Sul rapporto tra politiche migratorie, migrazioni irregolari, diritti fondamentali e politiche sociali regionali, cfr. sent. n. 61 del 2011. Come precisato nella sent. n. 172 del 2013, "al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni sociali eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, purché i canoni selettivi adottati rispondano al principio di ragionevolezza".

¹¹² Sul rapporto tra sistema politico, partiti e autonomie, cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017.

¹¹³ P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1982, *ad vocem*.



destra-sinistra, conservatori-progressisti, quanto piuttosto democrazia-costituzionale da un lato e sovranismo e populismo dall'altro¹¹⁴.

Sia l'adozione di norme regionali e statali che l'impugnativa di quelle statali non sono state esenti, in questi ultimi anni, dal contesto politico caratterizzato dalla ricerca costante del consenso da parte delle forze politiche; un clima di perenne campagna elettorale nel quale i diritti sono stati spesso sacrificati attraverso interventi normativi "bandiera" piuttosto che evidenti difficoltà a decidere come nel caso Cappato o in quello dell'ergastolo ostativo¹¹⁵.

Un terreno nuovo, dunque, quello della politica dominata da spinte populiste e sovraniste che lascia, come accaduto nel 1946-47 e negli anni settanta del novecento, il tema dei diritti regionali nel deserto della forma di Regione.

¹¹⁴ Sia concesso rinviare a *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranismo?*, in G. Allegri, A. Sterpa e N. Viceconte, a cura di, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 11-49 dove propongo una lettura dell'incompatibilità tra costituzionalismo e populismo-sovranismo.

¹¹⁵ Il riferimento è alle pronunce n. 207 del 2018 e n. 242 del 2019 per il c.d. "Caso Cappato", nonché alla ordinanza n. 97 del 2021 nella quale è già fissata udienza per il maggio 2022.