



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. III

(ESTRATTO)

GIUSEPPE BERGONZINI

**STATUTI REGIONALI, DISPOSIZIONI PROGRAMMATICHE E DI PRINCIPIO,
DIRITTI COSTITUZIONALI: BREVI SPUNTI PER UN RINNOVATO DIALOGO**

2 DICEMBRE 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giuseppe Bergonzini

**Statuti regionali, disposizioni programmatiche e di principio, diritti costituzionali:
brevi spunti per un rinnovato dialogo * ****

ABSTRACT: *This contribution, starting from the possible overcoming of the Constitutional court's case law that denied the legal value of the basic and programmatic provisions of the regional Statutes, questions the constitutional legitimacy of the statutory provisions that aim to regulate constitutional rights; as well as the limits that condition their possible integrative, evolutionary and (potentially) innovative effects with respect to the current Constitution. The study is carried on in an attempt to understand whether the pre-conditions for a constitutional dialogue (hopefully fruitful) between the Constitution and regional statutes actually exist in the Italian legal system.*

SOMMARIO: 1. Statuti regionali e diritti costituzionali: oltre l'irrelevanza giuridica delle disposizioni statutarie di principio. 2. Dal monopolio costituzionale dei diritti al possibile carattere integrativo e innovativo delle disposizioni statutarie. 3. Diritti costituzionali e necessari condizionamenti degli statuti regionali: tutela costituzionale minima, nuovi diritti, limiti materiali di competenza. 4. Verso un possibile dialogo, comunque problematico, tra Costituzione e fonti statutarie, al confine tra Stato federale e Stato regionale; il ruolo degli interpreti.

1. Statuti regionali e diritti costituzionali: oltre l'irrelevanza giuridica delle disposizioni statutarie di principio

A più di vent'anni di distanza dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha ancora senso riflettere sul rapporto tra Statuti regionali e diritti costituzionali? Domandarsi se e quali limiti il legislatore regionale (in sede statutaria, prima, e di attuazione, poi) incontri nella sua pretesa di occuparsi dei diritti con disposizioni che si intromettano (con effetti integrativi, evolutivi e forse persino innovativi) in ambiti da considerare riservati alla Costituzione italiana?

Non si tratta, pare, di domande retoriche e prive di rilievo.

Il tema dei contenuti eventuali degli statuti regionali ordinari aveva, come noto, destato particolare e rinnovato interesse in occasione della seconda stagione statutaria, successiva alla riforma del 2001: anche e soprattutto in occasione delle tre sentenze con cui, nel 2004, la Corte costituzionale si era pronunciata proprio sulla contestata legittimità costituzionale di alcune disposizioni statutarie di principio che ambivano ad intervenire su diritti di rilevanza costituzionale¹.



** *Il contributo trae spunto da un intervento programmato per il Convegno di studi "Le autonomie territoriali a vent'anni dalla riforma del Titolo V", promosso dal DiPIC dell'Università degli Studi di Padova e dalla Regione del Veneto in occasione del XX anniversario della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Padova il 25 novembre 2021).*

¹ Il riferimento è a Corte cost., sentt. 2 dicembre 2004, [n. 372](#), e 6 dicembre 2004, nn. [378](#) e [379](#). Tra i primi commenti si vedano, in particolare: A. ANZON, *L'inefficacia giuridica di norme "programmatiche"*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2004; ID., *La Corte condanna all'inefficacia giuridica le norme "programmatiche" degli Statuti regionali ordinari*, 27 gennaio 2005, al sito [AIC](#); S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico, in le Regioni*, n. 1-2/2005, 11-13; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, ivi, 15-19; M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, ivi, 21-25; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, ivi, 27-29; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli statuti ordinari (nota a Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, in [federalismi.it](#), n. 3/2005; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005, 32-34; T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, 7 gennaio 2005, al sito [AIC](#); V.

Lo stesso doveroso richiamo della giurisprudenza costituzionale espressa sul punto potrebbe immediatamente, peraltro, indurre a rispondere negativamente alle domande poste in apertura: se si condivide l'idea secondo la quale alle disposizioni statutarie di principio, nonostante siano formalmente e 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"; e se alle medesime va attribuito solamente "carattere non prescrittivo e non vincolante", e "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica"², risulta in effetti piuttosto problematico procedere innanzi³.

A meno che, evidentemente, non si ritenga di muovere da presupposti in tutto o in parte diversi da quelli che hanno ispirato la richiamata giurisprudenza costituzionale, che ha sostanzialmente condannato al limbo dell'irrelevanza giuridica le norme statutarie di principio e programmatiche⁴. E che, con tutta probabilità, ha contribuito a togliere alimento ad un possibile dibattito (appunto) sul rapporto tra fonti statutarie regionali e diritti costituzionali, che avrebbe potuto rilevarsi fecondo e denso di significati⁵.

Le ragioni per discostarsi dalla menzionata giurisprudenza costituzionale, nel tentativo di andare oltre, non sembrano mancare, oggi come ieri: non solo perché, in linea generale, il perimetro del "giuridicamente rilevante" non appare di per sé esauribile entro gli stretti limiti delle norme cogenti⁶; ma anche perché, a ben vedere, non può affatto essere esclusa una possibile efficacia vincolante di carattere politico delle norme statutarie di principio, da non sottovalutare⁷. Né sembra possibile sminuire la portata di determinate norme programmatiche (e delle presupposte opzioni politico-culturali che ne costituiscono il fondamento identitario) solo perché contenute (e dichiarate)

LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in federalismi.it, n. 15/2005; G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005, 35-36; M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)*, in Forum di Quaderni costituzionali; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005, 37-40; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, 9 dicembre 2004, in Forum di Quaderni costituzionali; ID., *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005, 41-48; A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?*, 7 gennaio 2005, al sito AIC; M. BENVENUTI, *Le enunciazioni di principio nella prospettiva attuale*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, 49-54.

² Così Corte cost., sentt. 2 dicembre 2004, [n. 372](http://n.372), punto 2 del *Diritto*; nello stesso senso, sentt. 6 dicembre 2004, n. [378](http://n.378), punto 5 del *Diritto*, e n. [379](http://n.379), punto 2 del *Diritto*.

³ Come ha notato A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?*, cit., 5, l'effetto concreto e immediato di queste pronunce potrebbe in effetti essere appunto quello di sottrarre "ai futuri interpreti della legislazione regionale la classica panoplia argomentativa che insiste sulla forza iurisgenerativa delle clausole aperte e delle disposizioni di principio", sminuendo "l'importanza del ruolo che gli statuti regionali possono svolgere nelle conversazioni costituzionali che nella nostra sfera pubblica intercorrono su temi così controversi, e, proprio per questo, fondamentali e costitutivi delle identità regionali".

⁴ Se ne è parlato in GI. BERGONZINI, *Dal vecchio al nuovo statuto della Regione Veneto: il rilievo giuridico e la possibile efficacia normativa delle disposizioni di principio*, in M. Bertolissi (a cura di), *Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, Marsilio, Padova, 2020, 225-252, rispetto al quale le presenti riflessioni si pongono in una linea di ideale continuità.

⁵ Anche (e, forse, soprattutto) perché contestualizzato con riferimento ad una forma di Stato tradizionalmente concepita come regionale/non-federale.

⁶ Si allude, con ciò, alla nozione di ordinamento giuridico fatta propria da M. BERTOLISSI, R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996, 27-38, secondo i quali il sistema di norme ne costituisce solo una delle componenti.

⁷ In argomento, A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo la riforma*, in federalismi.it, n. 13/2012, 3-4, e M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, cit., 23-24. Si veda anche T. GROPPA, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, cit., 12.

in una fonte regionale – rinforzata, peraltro – invece che nella Costituzione italiana⁸.

Se, su queste basi, non può essere esclusa a priori una possibile normatività astratta, in senso ampio, delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali, il vero problema sul quale concentrare l'attenzione pare essere costituito, quindi, dall'effettiva capacità normativa in concreto di tali contenuti statutari eventuali, o meno.

Rimane ampiamente condivisibile, infatti, il rilievo secondo cui gran parte delle norme statutarie di principio potrebbero rivelarsi inutili, perché sostanzialmente riproduttive di previgenti norme costituzionali⁹. Ma ciò non esclude la possibilità di rinvenire, negli statuti regionali, norme di principio che dicano qualcosa di più (o magari anche di potenzialmente diverso) rispetto a quanto disposto dalla Costituzione italiana¹⁰.

Anche da questo punto di vista, quindi, possono continuare ad apprezzarsi, oggi, le ragioni che hanno indotto a riconoscere alle disposizioni statutarie di principio (ove ne sussistano i necessari presupposti) un possibile valore sul piano interpretativo¹¹, e pure un'eventuale efficacia vincolante nei confronti della successiva attività amministrativa e legislativa regionale¹².

E con ciò si torna al problema accennato in premessa: se si decide di “prendere sul serio” le enunciazioni statutarie di principio, e si ammette che esse possano operare sul piano interpretativo, e/o persino come parametri, diviene – e rimane – necessario interrogarsi sui limiti e sui condizionamenti (di carattere costituzionale, innanzitutto) che circoscrivono questa particolare forma di esercizio di autonomia legislativa rinforzata.

⁸ Sul punto: A. ANZON, *L'“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, cit., 2-3; ID., *La Corte condanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, cit., 10; M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo* (sentt. nn. 372, 378 e 379/04), cit., 2; A. RUGGERI, *La “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, cit., 42; R. BIFULCO, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, cit., XVII; M. BENVENUTI, *Le enunciazioni di principio nella prospettiva attuale*, cit., 54.

⁹ Si vedano, in particolare: A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *le Regioni*, n. 3-4/2007, 408-409; A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, 2011 (26.04.11), 7; E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a sé stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, *ivi*, 2016/1, 44-45; M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016, 193. Secondo R. BIN, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 2, 199-203, e ID., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *le Regioni*, n. 1-2/2005, 18-19, le disposizioni statutarie di principio sarebbero non solo inutili, ma persino dannose.

¹⁰ Ne costituiscono dimostrazione non solo alcune delle norme sottoposte ai giudizi della Corte in precedenza ricordati, decisi dalle sentenze [nn. 372, 378 e 379/2004](#) (relative, in specie, al diritto di voto degli immigrati residenti, e alle forme di convivenza diverse da quelle strettamente riconducibili all'art. 29 Cost.), come rilevato da A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro* (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004), cit., 2; ma, anche, diverse altre statuizioni presenti in altri statuti regionali, a partire da quello della Regione Veneto (ad esempio, in materia di diritto all'acqua e di diritti di partecipazione, sui quali si è cercato di ragionare in GI. BERGONZINI, *Dal vecchio al nuovo statuto della Regione Veneto: il rilievo giuridico e la possibile efficacia normativa delle disposizioni di principio*, cit., 243-249).

¹¹ In questo senso, ad esempio: S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, cit., 11-12; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, cit., 22; M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, cit., 194-195; F. CORVAJA, *Caratteri dell'autonomia regionale*, in M. Malo (a cura di), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Giappichelli, Torino, 2012, 23.

¹² In argomento (secondo diversamente sfumate accezioni): L. BIANCHI, *Le norme di principio negli statuti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 56; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, cit., 409; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, cit., 23; F. CORVAJA, *Caratteri dell'autonomia regionale*, cit., 27; D. GIROTTO, *Le Regioni e la difesa della loro identità culturale: presupposti costituzionali e statutari*, in S. Bartole (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano, 1999, 79; G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, cit., 34; M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo* (sentt. nn. 372, 378 e 379/04), cit., 2.

2. Dal monopolio costituzionale dei diritti al possibile carattere integrativo e innovativo delle disposizioni statutarie

Ma in cosa consistono, esattamente, i limiti che condizionano i contenuti eventuali degli statuti regionali e tra questi, in particolare, le disposizioni statutarie di principio che pretendano di disciplinare diritti di potenziale rilevanza costituzionale?

Al riguardo vi è, in primo luogo, una precisazione ovvia: anche a prescindere dal valore giuridico concreto che si ritiene di attribuire a tali disposizioni, appare assai difficile considerare legittima l'introduzione negli statuti regionali (e ammettere la permanenza negli stessi) di enunciazioni palesemente contrastanti con l'ordine giuridico costituzionale e i principi fondanti della Repubblica italiana¹³. Tanto che, si è rilevato, le stesse decisioni con cui la Corte ha considerato inammissibili questioni di legittimità costituzionale di norme statutarie di questo tipo, presupporrebbero comunque un preliminare apprezzamento in merito alla loro capacità di esprimere "valori costituzionalmente compatibili: non imponibili ai futuri legislatori regionali, ma costituzionalmente compatibili"¹⁴.

Non v'è dubbio, quindi, che in tanto appare possibile ragionare di eventuali integrazioni e sviluppi costituzionali ad opera degli statuti regionali, in quanto le relative disposizioni siano conformi alla Costituzione, ponendosi in una direzione di sostanziale ed effettiva continuità rispetto alle scelte di fondo della Costituzione medesima.

Tanto precisato, però, diverse sono le alternative che si pongono, e che potrebbero essere esplicitate e sintetizzate nei termini che seguono.

Procedendo dall'ipotesi tendenzialmente più restrittiva a quella che sembra aprirsi a maggiori forme di "dialogo" tra fonti statutarie regionali e Costituzione, potrebbe essere attribuito alla Costituzione italiana, in primo luogo, una sorta di *monopolio assoluto* in tema di diritti costituzionali.

Come ha ritenuto, ad esempio, chi ha osservato che la disciplina dei diritti fondamentali dovrebbe considerarsi materia riservata alla Costituzione: "i diritti fondamentali, in quanto elemento cardine del patto costituzionale non potevano in alcun modo considerarsi oggetto disponibile per il legislatore statuario", "neppure nei termini di una disciplina di tipo integrativo-evolutivo"¹⁵. La garanzia dei diritti fondamentali costituirebbe "una competenza necessariamente sottratta al legislatore (anche statuario) regionale in quanto da realizzare uniformemente su tutto il territorio nazionale; quindi, anche in ambiti rimessi alla competenza concorrente o esclusiva delle regioni"¹⁶.

Se così fosse, in materia di diritti costituzionali spetterebbe alle Regioni esclusivamente un ruolo

¹³ Lo hanno evidenziato, ad esempio: M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, cit., 23; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008, 254; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, cit., 34; V. LIPPOLIS, *le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit., 4; M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)*, cit., 2; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, cit., 39.

¹⁴ Così G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, cit., 34.

¹⁵ Queste le considerazioni di P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, cit., 28, secondo cui in "non sono gli statuti regionali, fonti di autonomia, la sede deputata ad un'operazione di questo tipo, ma semmai essa può avvalersi o dell'esercizio della funzione di revisione costituzionale o dell'interpretazione del giudice e, in particolare, di quello costituzionale".

¹⁶ R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli statuti ordinari (nota a Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, cit., 8. Nello stesso senso A. LUCARELLI, *Statuti regionali e nuovi diritti*, 26 gennaio 2004, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2: "ben vengano dunque sollecitazioni dalle Regioni su eventuali nuovi diritti, anche fondamentali, purché abbiano quale obiettivo quello di innescare processi legislativi dal carattere unitario, piuttosto che incentivare frammentazioni della sovranità popolare".

di “implementazione dei diritti fondamentali fissati dalla Carta costituzionale”¹⁷, al solo (sebbene tutt’altro che secondario) fine di “dare concreta effettività a diritti già riconosciuti nel nostro ordinamento”¹⁸.

Diversa la posizione di chi, muovendo dalla considerazione del nuovo quadro regionale emergente dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, aveva evidenziato come potesse essere riconosciuta agli statuti regionali, intanto, la legittima capacità di delineare discipline di carattere integrativo, suscettibili di ampliare le tutele costituzionali¹⁹. Salva restando la garanzia essenziale dei diritti da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, perciò, potrebbe già da questo punto di vista ammettersi che il panorama dei diritti di rilievo costituzionale sia suscettibile di una qualche forma di ampliamento per effetto degli statuti regionali.

Un possibile ruolo degli statuti in questa direzione è stato sottolineato, del resto, già in sede di commento delle tre sentenze della Corte risalenti al 2004, quando si è considerato come proprio l’eliminazione dagli statuti delle disposizioni di principio espressive di scelte politico-culturali fondamentali avrebbe privato l’ordinamento regionale “di uno degli strumenti maggiormente espressivi con cui far luogo ad aggiornate e rilevanti riletture della parte sostantiva della Carta ed anche (...) a sue non insignificanti integrazioni, sia pure con effetti circoscritti alla sola dimensione locale”²⁰. La capacità degli statuti regionali di contribuire a rompere il monopolio dei diritti costituzionali troverebbe fondamento, dunque, nella capacità di queste fonti di rappresentare “nel modo più immediato e genuino, l’identità regionale”, e di dare “voce all’autonomia”²¹.

Seguendo questo percorso di possibile apertura al dialogo tra Costituzione e statuti regionali si potrebbe persino immaginare, infine, una competenza statutaria capace di delineare norme di carattere anche innovativo-evolutivo rispetto alle norme costituzionali vigenti: verso la tutela di “situazioni giuridiche soggettive non espressamente disciplinate dalla Costituzione né ad essa riconducibili”²².

In questa possibile prospettiva si è anzi osservato, pur muovendo da una lettura fortemente critica delle disposizioni di principio degli statuti regionali, come una loro effettiva utilità potrebbe rivelarsi esattamente nella misura in cui lo statuto, “invece di declamare *slogan* programmatici piuttosto vuoti di significato”, si occupasse “di istituire diritti dei cittadini e corrispondenti obblighi per il legislatore regionale”²³. L’introduzione di *diritti nuovi* da parte degli statuti regionali rivelerebbe, da questo punto di vista, profili di interesse capaci di tradursi in conseguenze concrete apprezzabili sul piano delle tutele: a condizione che “la ‘ingegnerizzazione’ dei diritti” sia “cauta e consapevole, ossia se i principi saranno non vagamente annunciati, ma tradotti in congegni capaci di funzionare in maniera prevedibile”²⁴.

¹⁷ Queste le conclusioni di P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, cit., 29.

¹⁸ V. LIPPOLIS, *le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit., 5.

¹⁹ È l’opinione di R. BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, in *Giur.it.*, 2001, 1763, secondo il quale i nuovi statuti regionali avrebbero potuto prevedere “non solo un impegno della Regione per la concreta attuazione di diritti già previsti dalla costituzione (...), ma anche un ampliamento della sfera di tutela garantita dal diritto costituzionale nazionale”.

²⁰ Così A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, cit., 2.

²¹ In questo senso sempre A. RUGGERI, [Unità-indivisibilità dell’ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali](#), cit., 6-7: “solo la Costituzione o altre Carte, esse pure dotate di generale valenza, possono darne la prima, essenziale, necessaria disciplina. L’altra, invece, in quanto volta a specificare-attuare la disciplina in parola può venire anche da altre fonti (per ciò che qui interessa, dagli statuti); ed è proprio grazie a quest’ultima che si fa e rinnova l’identità, si fa cioè l’autonomia, nella cornice insuperabile dell’unità”.

²² R. BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, cit., 1763.

²³ R. BIN, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, cit., 201.

²⁴ R. BIN, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, cit., 205.

3. Diritti costituzionali e necessari condizionamenti degli statuti regionali: tutela costituzionale minima, nuovi diritti, limiti materiali di competenza

Qualsiasi soluzione si intenda dare al (complesso) problema del rapporto tra disciplina costituzionale dei diritti e contenuti eventuali degli statuti regionali rischia, inevitabilmente, di apparire semplicistica.

Nel tentativo di proseguire il ragionamento, cercando di sviluppare questa possibile tensione dialogica tra Costituzione e statuti regionali in materia di diritti fondamentali, si pone innanzitutto un primo e decisivo aspetto che merita particolare attenzione: quello relativo alla compatibilità con il sistema costituzionale vigente di possibili differenziazioni del livello di tutela di tali diritti su base regionale.

La tesi del possibile monopolio costituzionale in ordine ai diritti fondamentali muove, infatti, proprio dall'avvertita, imprescindibile esigenza di garantire ad essi uniforme tutela all'interno del medesimo territorio nazionale²⁵.

Il (grande) tema sullo sfondo rimane quello del rapporto tra principio di uguaglianza e legislazione regionale, elemento cardine della sempre problematica coesistenza nell'ordinamento costituzionale italiano dei principi di unità, autonomia e differenziazione.

Eppure, in un ordinamento costituzionale di impostazione regionalistica, che ammette la necessaria coesistenza di fonti legislative statali e fonti legislative regionali, l'esistenza di discipline diverse da Regione a Regione dovrebbe darsi per scontata: "il riconoscimento di una potestà legislativa autonoma si pone come limite logico al dominio dello stesso principio di eguaglianza"²⁶; come scontato dovrebbe darsene l'effetto "differenziante" sul piano della tutela concreta dei diritti, anche di rilevanza costituzionale.

A meno che non si voglia sostenere che le Regioni (sia ordinarie che speciali) possano legiferare solo in ambiti nei quali non vengono in rilievo diritti fondamentali: il che apparirebbe, però, assai discutibile già solo in considerazione delle molteplici e significative materie di competenza concorrente elencate dall'art. 117, comma 3, Cost., alle quali appaiono senz'altro riconducibili diritti e interessi di chiara rilevanza costituzionale fondamentale (a partire dalla "tutela della salute").

Rebus sic stantibus, con riferimento ad uno Stato regionale il problema della possibile violazione del principio di uguaglianza da parte della legislazione regionale (anche di carattere statutario) assume una dimensione del tutto peculiare: un'applicazione rigida ed assolutizzante del principio di uguaglianza porterebbe a negare, in sé e per sé, ogni forma di differenziazione regionale²⁷.

²⁵ Si vedano sempre, al riguardo, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, 28-29, e R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli statuti ordinari (nota a Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, cit., 8.

²⁶ Così F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, 9-10: "non è possibile configurare nei termini di una 'disparità di trattamento' il fatto che situazioni eguali siano trattate in modo diverso da leggi adottate da enti che hanno autonomia legislativa. Tali disparità di trattamento, infatti, sono – come dice sinteticamente la letteratura giuridica tedesca – 'il prezzo del federalismo', un prezzo che ogni ordinamento che riconosca autonomia legislativa agli enti territoriali è disposto, in una qualche misura, a pagare". In argomento si veda anche G. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza e ordinamento regionale*, in *le Regioni*, 2012, 415-431. In precedenza, tra gli altri: S. BARTOLE, *In tema di rapporti fra legislazione regionale e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1967, 670-681, e A. D'ATENA, *Regioni, eguaglianza e coerenza dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 1977, I, 1281-1294.

²⁷ Le possibilità concrete di maggiore differenziazione tra gli ordinamenti regionali (anche per effetto del rinnovato quadro istituzionale offerto dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione) era stata sottolineata, proprio con riferimento alla portata delle dichiarazioni statutarie di principio, da CARROZZA, *Il welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle Regioni*, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, il Mulino, Bologna, 2008, 23-24; si veda anche G. D'AMICO, *Mini-costituzioni per quali Regioni? Considerazioni a margine della riflessione di T. Martines sugli statuti delle Regioni di diritto comune*, in *Diritti Regionali*, n. III/2016, 725-726.

Immutata rimane l'esigenza, invece, di individuare un livello non rinunciabile di tutela dei diritti fondamentali da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; salva rimanendo, poi, la possibilità per le Regioni di innalzare il livello di tutela dei diritti costituzionali.

Una possibilità di questo tipo appare, del resto, perfettamente riconducibile alla *ratio* dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., che riserva allo Stato la sola “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”: con ciò ammettendo, evidentemente, la possibilità di integrazione verso l'alto dei livelli di tutela, ad opera del legislatore regionale²⁸ (come ha ormai ripetutamente chiarito la Corte costituzionale²⁹); e riconoscendo implicitamente che “i diritti (e, ancora più in alto o più a fondo, la dignità, quale autentico Grundwert dell'ordinamento) costituiscono, nell'insieme dagli stessi composto, un metacriterio ordinatore delle fonti (rectius, delle norme), davanti al quale sono obbligati ad inchinarsi i criteri restanti e con esso (...) a confrontarsi”³⁰.

Da questo punto di vista sembra quindi oggi giustificabile, in primo luogo, il superamento di un preteso monopolio assoluto della Costituzione in materia di diritti fondamentali, e una possibile valorizzazione del ruolo regionale, proprio a partire dagli statuti regionali, in funzione potenzialmente integrativa e ampliativa rispetto al disegno costituzionale vigente³¹.

Neppure pare poter essere escluso, su queste basi, un possibile apporto sostanzialmente evolutivo e innovativo delle disposizioni statutarie di principio: a condizione, evidentemente, che i “nuovi” diritti eventualmente individuati a livello statutario siano compatibili con l'ordine giuridico costituzionale e i principi fondanti della Repubblica italiana, dando concretezza a valori che si pongano in effettiva armonia con la Costituzione vigente³².

E ciò sembra valere, a maggior ragione, ove si intenda valorizzare la portata espansiva dell'art. 2 Cost.: immaginando che lo sviluppo del sistema dei diritti fondamentali passi non solo attraverso l'evoluzione interpretativa e applicativa delle disposizioni costituzionali vigenti³³, ma possa trarre

²⁸ Specificamente, sul punto, R. BIN, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, cit., 205.

²⁹ Ad esempio, in: Corte cost., sentt. 15 maggio 2020, n. [21](#), punto 4 del *Diritto*; 25 gennaio 2019, n. [9](#), punto 2.3 del *Diritto*; 27 dicembre 2018, n. [246](#), punto 3.3 del *Diritto*; 19 dicembre 2012, n. [297](#), punto 5.1.2 del *Diritto*; e 10 giugno 2010, n. [207](#), punto 3.2 del *Diritto*.

³⁰ A. RUGGERI, [Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali](#), cit., 4, che ricorda quindi come “il confine tra i ‘livelli essenziali’, la cui posizione è rimessa alle leggi dello Stato, e i livelli ‘non essenziali’ non può stabilirsi una volta per tutte, con criteri di formale fattura, richiedendo piuttosto di essere rimesso a punto caso per caso, per le esigenze della pratica giuridica, a mezzo di una complessiva considerazione del sistema dei valori, per il modo con cui si assesta per ciascun campo materiale di esperienza e per uno stesso campo nel tempo”.

³¹ Come anticipato da R. BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, cit., 1763.

³² In questo senso A. LUCARELLI, *Statuti regionali e nuovi diritti*, 26 gennaio 2004, cit., 2, secondo il quale, tuttavia (si veda la precedente nota n. 16), esulerebbe in ogni caso dalle competenze regionali la disciplina dei diritti fondamentali della persona.

³³ Si allude, con ciò, alla nota questione interpretativa dell'art. 2 Cost. come fattispecie “chiusa” o “aperta”, efficacemente tratteggiata e sintetizzata, nei suoi profili dottrinali e giurisprudenziali, da S. MANGIAMELI, [Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali](#), in questa *Rivista* [2006](#), 9-22. Può qui essere ricordato (lo rileva il medesimo Autore, *ivi*, 22), come la giurisprudenza costituzionale “abbia mostrato un orientamento, nell'utilizzo dell'art. 2 come parametro dei giudizi costituzionali, capace di attribuire a questo il carattere di norma di principio autonoma, in grado di ricondurre alla tutela costituzionale ‘nuovi’ diritti fondamentali. Sembra doversi escludere, però, che la Corte, in questo modo, abbia inteso riferire all'art. 2 il significato di fattispecie ‘aperta’, in quanto più semplicemente può dirsi che essa abbia operato un'interpretazione estensiva delle norme costituzionali sui diritti di libertà”. Sul tema appare doveroso, perlomeno, il richiamo di: P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972, 26, 160-176; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 80-92; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, 54-56; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Encicl. Giuridica Treccani*, XI, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989, 20-26; A. SPADARO, *Il problema del fondamento dei diritti “fondamentali”*, in *Dir. soc.*, n. 3/1991, 453-511; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. Ridola (a cura di), *I Diritti costituzionali*, I, Giappichelli, Torino 2001, 53-55; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, III ed., Cedam, Padova, 2003, 4-6.

alimento anche da frammenti normativi che rappresentino l'emersione, a livello regionale, di posizioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela, potenzialmente capaci di trascendere la dimensione locale. Pur con tutte le – dovute – cautele del caso³⁴, e con ogni conseguenza in ordine al grado effettivo di *novità* di tali diritti.

Una volta esclusa la sussistenza di preclusioni generali che impediscano a priori ogni possibile forma di dialogo in senso ampliativo, integrativo e forse persino evolutivo/innovativo tra Costituzione e statuti regionali, rimane comunque il problema (decisivo) della necessaria individuazione dei condizionamenti costituzionali che delimitano in concreto il possibile esercizio della potestà statutaria regionale.

E il limite più concreto e immediato (sempre salvo rimanendo il generale obbligo di rispettare la Costituzione *ab imis*) è senz'altro costituito dalla ripartizione di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni.

Se si ammette la possibile rilevanza giuridica delle disposizioni statutarie di principio, specie nella parte in cui aspirino a disciplinare diritti di rilevanza costituzionale, diviene inevitabile e necessario “riespandere” il giudizio di costituzionalità ad esse relativo³⁵; e proprio il limite delle materie sembra costituire, in sostanza, il condizionamento concreto e più significativo all'esercizio della potestà statutaria in questo ambito da parte delle Regioni ordinarie; che dovrebbe condurre a un rinnovato, effettivo sindacato della Corte relativo alla violazione dell'art. 117 Cost.

In merito non può in effetti sfuggire, pur muovendo da una prospettiva non pregiudizialmente sfavorevole (per le ragioni sin qui accennate) all'esercizio dell'autonomia regionale in questo ambito, la particolare pervasività nei confronti della legislazione regionale (anche di carattere statutario; dunque,) di molte materie elencate dal vigente art. 117 Cost.

Non solo perché diversi sono gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato di immediata e diretta rilevanza in tema di diritti fondamentali (tra i quali, ad esempio, “*stato civile*”, “*giurisdizione e norme processuali*”, “*ordinamento civile e penale*”), che potrebbero sbarrare la strada *tout court* a ogni possibile velleità statutaria³⁶; non solo perché rispetto alla previsione di eventuali diritti di prestazione apparirebbe comunque problematico il rapporto tra disciplina nazionale e principi statutarî, alla luce dell'art. 117, comma, 2, lett. m)³⁷; ma anche perché non può essere affatto esclusa, al riguardo, una particolare incidenza statale pure nelle numerose materie di potestà concorrente elencate dal terzo comma dell'art. 117 Cost. (dovendo gli statuti regionali

³⁴ In particolare, avverte E. GIANFRANCESCO, [L'autonomia di fronte a sé stessa: il caso degli statuti regionali ordinari](#), cit., 45, “nel caso del riconoscimento statutario di diritti, occorre (...) tener presente che ogni inserzione nel sistema normativo di nuovi diritti retroagisce sui diritti preesistenti, molto spesso circoscrivendone l'ambito di operatività ed introducendo limiti inediti al godimento di questi”.

³⁵ Come aveva rilevato A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, cit., 5, in tal caso la Corte “dovrebbe entrare nel ‘merito’ del giudizio, affrontando il problema della loro compatibilità con la Costituzione”. Analogamente M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)*, cit., 2. Si veda anche A. RUGGERI, *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, cit., 42.

³⁶ In argomento si veda soprattutto A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, cit., 7: le disposizioni statutarie di principio che pretendessero di estendersi nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. “non possono validamente produrre l'unico effetto che potrebbe pienamente giustificarle: l'attribuzione alla Regione di competenze legislative sulle materie cui si riferiscono. Un effetto manifestamente incompatibile, oltre che con gli artt. 117, comma 2, e 116, comma 3, con la natura giuridica degli statuti ordinari italiani. I quali, a differenza degli statuti d'autonomia spagnoli (ed a differenza – può aggiungersi – degli statuti regionali speciali), non hanno alcun titolo ad intervenire sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni”. Può essere utile ricordare come nei tre giudizi in via principale decisi dalle sentenze nn. [372](#), [378](#) e [379/2004](#) fosse stata contestata dal Governo anche (e soprattutto) la violazione dell'art. 117, comma 2, Cost. (con particolare riferimento alle lettere a), e), f), i), l), p) ed s)).

³⁷ Lo ha osservato E. GIANFRANCESCO, [L'autonomia di fronte a sé stessa: il caso degli statuti regionali ordinari](#), cit., 45: “i diritti a prestazione (...), se ‘presi sul serio’ pongono vincoli stringenti al legislatore ordinario dal punto di vista dell'implementazione degli stessi e della predisposizione delle necessarie risorse finanziarie. Circostanza, questa, in grado di creare non pochi problemi a fronte del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ed al riconoscimento in capo allo Stato di significative potestà di intervento nella materia dei diritti stessi”.

comunque rispettare i principi fondamentali desumibili dalla legislazione dello Stato³⁸); e, infine, perché va ormai data per scontata la possibile intromissione della legislazione statale pure nelle materie di – tendenziale – competenza legislativa regionale residuale ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost., in tutti casi in cui venga in gioco una materia-valore di carattere trasversale (basti pensare alla “*tutela della concorrenza*”, e alla “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”³⁹).

Concreto è, in definitiva, soprattutto il rischio che determinate disposizioni statutarie di principio possano essere ritenute di per sé incostituzionali per violazione dell’art. 117, commi 2 e 3, già solo perché incidenti in materie di competenza esclusiva statale, o di competenza concorrente.

Un’illegittimità, questa, a cui esse potrebbero forse sottrarsi valorizzandone il significato ai soli fini della possibile partecipazione regionale “a procedimenti di decisione svolgentisi a livello statale”: i contenuti programmatici degli statuti acquisterebbero in tal modo “diritto di cittadinanza anche al di fuori degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni, se – ed in quanto – rivolti ad indirizzare l’esercizio delle funzioni ‘costituzionali’ ad esse spettanti”⁴⁰.

Con ciò perdendo in larga parte, però, proprio quella immediata capacità integrativa, evolutiva e potenzialmente innovativa del tessuto costituzionale vigente in tesi riconoscibile alle disposizioni statutarie che intendano disciplinare diritti; e con riferimento alle quali, in sede applicativa, non può essere ovviamente escluso alcun sindacato di legittimità costituzionale, specie di carattere incidentale.

4. Verso un possibile dialogo, comunque problematico, tra Costituzione e fonti statutarie, al confine tra Stato federale e Stato regionale; il ruolo degli interpreti

Alla luce di quanto sin qui considerato, sembra che il tema della tensione (in un’accezione potenzialmente negativa) o del possibile dialogo (accezione tendenzialmente positiva) tra Costituzione e fonti statutarie regionali in materia di diritti fondamentali meriti di assumere oggi una connotazione concreta; capace, in altri termini, di superare eventuali preclusioni di principio, quasi pregiudizialmente contrarie o favorevoli a questa particolare forma di declinazione dell’autonomia regionale: e rivolta ad interrogarsi, invece, sui limiti effettivi e puntuali che la condizionano.

Appare, pertanto, in linea di principio condivisibile la considerazione secondo la quale “la legislazione regionale si trova (...) condizionata da altre fonti”, e che evidenzia la sussistenza di “un reticolo di vincoli rispetto al quale” risulta in effetti “difficile trovare uno spazio di applicazione per

³⁸ In proposito A. D’ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, cit., 6, secondo il quale la competenza dello Stato a porre i principi fondamentali in queste materie “postula una complementare ‘incompetenza’ del legislatore statuario: non potendosi evidentemente chiedere alla legge regionale di rispettare schizofrenicamente due parametri distinti e non reciprocamente coordinati”. Tutto ciò, a meno di ipotizzare la natura meramente eventuale del limite dei principi fondamentali, che ammetterebbe una corrispondente competenza regionale in mancanza della previa, apposita predefinizione dei principi da parte dello Stato in leggi-cornice (ipotesi che tuttavia, come ricorda il medesimo Autore, contrasterebbe con l’interpretazione della Corte costituzionale secondo cui detti principi vanno ricavati, in ogni caso, dal complesso della legislazione statale vigente; si vedano, tra le prime pronunce successive alla riforma del Titolo V: Corte cost., sentt. 26 giugno 2002, n. 282, punto 4 del *Diritto*; 12 dicembre 2003, n. 353, punto 2 del *Diritto*; 25 novembre 2005, n. 424, punto 2.3 del *Diritto*). Sul tema anche V. LIPPOLIS, *le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit., 5.

³⁹ Si tratterebbe, quindi, di ambiti potenzialmente incisi (e condizionati) da questi titoli competenziali statali, sebbene non possa ritenersi a priori esclusa una legittima competenza statutaria.

⁴⁰ Così A. D’ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, cit., 7, che si riferisce espressamente all’iniziativa legislativa statale attribuita dall’art. 121, comma 2, a ciascun Consiglio regionale, nonché al potere di concorrere alla promozione del referendum abrogativo e del referendum costituzionale, ai sensi degli artt. 75, comma 1, e 138, comma 2, Cost.: “è, infatti, fuori discussione che tali funzioni non soggiacciono al limite delle materie fissato per la legislazione”.

le disposizioni programmatiche contenute negli statuti”⁴¹.

Alla sola condizione, tuttavia, che non si pretenda di desumerne a priori un giudizio di illegittimità (o di assoluta irrilevanza giuridica) delle norme statutarie che disciplinino diritti di rilevanza costituzionale; rispetto alle quali, dunque, ogni valutazione non può essere condotta *ex ante*, ma solo *ex post*, all’esito di un’indagine dettagliata e contestualizzata: interrogandosi sia sulla loro compatibilità con i principi che informano il sistema costituzionale vigente e con le regole puntuali che delimitano la competenza legislativa (anche statutaria) delle Regioni, sia sulla loro effettiva utilità e capacità di produrre effetti giuridici concreti.

Questa prospettiva potrebbe, forse, anche offrire l’occasione per accostarsi diversamente alla qualificazione dell’ordinamento giuridico italiano come stato regionale, piuttosto che come stato federale.

A ben vedere, infatti, la stessa possibile configurazione degli statuti regionali come mini-costituzioni⁴², che si intravede piuttosto nitidamente nella loro aspirazione di contribuire alla disciplina dei diritti costituzionali, risulta pesantemente condizionata dal modo in cui ritiene delineata la forma di stato italiana, nel rapporto tra Stato e Regioni.

Non casualmente, ci si è domandati proprio “se lo Statuto regionale possa riconoscere e garantire nuovi diritti non presenti nell’ordinamento giuridico, svolgendo una funzione creativa e di supplenza, secondo il modello confederativo elvetico”; rilevando, quindi, che “in linea di principio, accogliendo la tesi che mira a sostenere che le Regioni dopo la riforma del Titolo V rappresentano dei microsistemi, la risposta potrebbe essere affermativa. Il divario ‘armonico’ tra diritti fondamentali riconosciuti dallo Stato e diritti riconosciuti dagli Statuti regionali troverebbe il proprio fondamento giuridico-funzionale nell’evoluzione della forma di Stato”⁴³. In senso analogo, si è osservato come il problema delle disposizioni statutarie di principio vada contestualizzato nell’“ampio mutamento costituzionale di questi anni”, a fronte del “rafforzamento dell’istituto regionale”: concludendo, in ogni caso, che anche oggi “non siamo di fronte ad un vero e proprio federalismo”⁴⁴. E, in effetti, che il dialogo interno tra concorrenti fonti costituzionali sia caratteristico degli ordinamenti federali tradizionalmente intesi, pare fuori di dubbio⁴⁵. In ordinamenti di questo tipo, la capacità di ciascuna entità federata di darsi una costituzione in senso proprio (comprensiva di discipline complete dei diritti individuali e collettivi, e dei doveri pubblici) non è in discussione; ed è rispetto a questa originaria capacità che si misura, a sua volta, la tendenza delle Costituzioni federali a “nazionalizzare” la tutela dei diritti fondamentali. Con la conseguenza che, “in caso di conflitto, la disciplina costituzionale centrale non prevale *sempre e comunque* su quella locale: essendo destinata a soccombere, nei casi in cui quest’ultima sia *più favorevole*.

Essa, quindi, non viene considerata un parametro assolutamente intangibile, ma una disciplina *minima*, suscettibile di essere derogata *in melius* dalle Costituzioni degli Stati membri.

Le quali: da un lato, possono fare oggetto di trattamento più favorevole i diritti fondamentali da essa contemplati; d’altro lato, possono aggiungere a questi ulteriori diritti, da garantire nei rispettivi territori”⁴⁶.

⁴¹ La considerazione, critica, è di V. LIPPOLIS, *le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit., 5.

⁴² Secondo l’accezione di T. MARTINES, *Prime osservazioni sugli statuti delle regioni di diritto comune*, ora in ID., *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, III, 567. In argomento, G. D’AMICO, *Mini-costituzioni per quali Regioni? Considerazioni a margine della riflessione di T. Martines sugli statuti delle Regioni di diritto comune*, cit., 722-725.

⁴³ In questi termini A. LUCARELLI, *Statuti regionali e nuovi diritti*, 26 gennaio 2004, cit., 2.

⁴⁴ V. LIPPOLIS, *le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit., 5.

⁴⁵ Come ricorda R. BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, cit., 1757, “il divario tra diritti fondamentali riconosciuti dalla costituzione federale e diritti fondamentali riconosciuti dalle costituzioni degli Stati membri è costitutivo del modo di essere dell’ordinamento giuridico, derivando dalla struttura medesima della forma di Stato”.

⁴⁶ Così A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 21-22 (corsi dell’Autore). In argomento, si veda il puntuale riferimento alle dinamiche caratteristiche di diversi ordinamenti federali, sulle quali si è soffermato R. BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, cit., 1757-1760.

Questo tipo di ragionamento può davvero ritenersi precluso dalla qualificazione dell'ordinamento giuridico italiano in termini di Stato regionale, piuttosto che di Stato federale? O non rimane lecito domandarsi, piuttosto, se questa particolare dinamica evolutiva del diritto costituzionale, caratteristica del rapporto tra costituzioni federali e costituzioni degli stati federati, non sia ravvisabile anche nella relazione tra Costituzione italiana e statuti regionali?

Anche queste non sono domande retoriche: soprattutto se si considera che la distinzione tra Stato regionale e Stato federale non risulta scontata (al pari della plausibile individuazione della natura giuridica dello Stato regionale⁴⁷); e che la stessa qualificazione dell'ordinamento giuridico italiano potrebbe non apparire così ovvia, anche (e soprattutto) nella prospettiva di chi lo osserva dall'esterno, indossando occhiali diversi dai nostri⁴⁸.

E, ancora, in presenza di sempre più consistenti (e potenzialmente feconde, per quanto problematiche) suggestioni costituzionali che provengono dall'esterno dell'ordinamento italiano⁴⁹, ha davvero senso emarginare ed escludere completamente dal dialogo le fonti statutarie delle *nostre* autonomie regionali?

Il problema, ancora una volta, non sembra essere astratto, ma concreto: non si tratta di incasellare a priori l'ordinamento italiano in una piuttosto che in altra forma di Stato, ma di riflettere su come siano strutturati in concreto i limiti costituzionali all'autonomia statutaria; ricavandone, conseguentemente, gli spazi di possibile ed effettiva rilevanza normativa delle disposizioni statutarie (anche nei suoi riflessi "costituzionali").

Si torna, con ciò, al quesito iniziale: la sostanziale "neutralizzazione" degli statuti regionali da parte della Corte costituzionale, in base ad "una visione neopositivistica che frustra le aspirazioni di quanti vedono nelle trasformazioni del regionalismo italiano linee di sviluppo criptofederali, e si interrogano sulla formazione di una cultura costituzionale regionale"⁵⁰, obbliga a *lasciare ogni speranza*?

Ad indurre a desistere potrebbe essere, a ben vedere, lo stesso fatto che la seconda stagione statutaria si sia conclusa da tempo, rivelandosi in buona parte deludente proprio dal punto di vista dell'effettiva capacità normativa concreta dei contenuti eventuali degli statuti regionali; anche perché seguita dalla rilevata inadeguatezza della successiva legislazione regionale attuativa⁵¹.

⁴⁷ Per una sintesi in argomento, si rinvia a M. VOLPI, *La classificazione delle forme di Stato*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, 225-227, che ricorda come non manchino ricostruzioni dottrinali che configurano sia lo Stato regionale, sia lo Stato federale come "un tipo di Stato decentrato distinto dallo Stato unitario".

⁴⁸ Sul punto, in particolare, G. TIEGHI, *Regionalismo 'italian style' nel prisma del Comparative Regionalism. Uno sguardo da (e per) l'esterno*, in federalismi.it, n. 31/2022, e (più in generale) E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (a cura di), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Routledge, London, 2021.

⁴⁹ Come ricordato da A. RUGGERI, [Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali](#), cit., 6, nel rilevare, anche con specifico riferimento agli statuti regionali, che la Costituzione italiana non può essere considerata il solo documento normativo abilitato ad ospitare diritti fondamentali: "è venuta sempre più dilatandosi l'area coperta dalla 'materia costituzionale', in seno alla quale si dispongono atti di varia estrazione e fattura (provenienti sia ab extra, e segnatamente dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea, e sia ab intra), coi quali si è fatto luogo ad un sensibile, vistoso allungamento del catalogo dei diritti (e, dunque, al riconoscimento di 'nuovi')".

⁵⁰ Queste le considerazioni di A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?*, cit., 4, secondo il quale si rivela incompatibile con la concezione dell'autonomia statutaria regionale fatta propria dalla Corte "non soltanto quello che Bryce, osservando il dare e l'avere che intercorre tra i livelli di autonomia territoriale statunitensi, chiamava *experimental federalism*, ma anche la concezione häberliana del *kulturwissenschaftliche Bundestaatsverständnis*, una interpretazione delle dinamiche federali orientata da canoni culturali, in cui l'evoluzione dei livelli testuali del diritto costituzionale si articola in processi di ricezione e comunicazione tra le costituzioni dei *Länder* e la legge fondamentale federale".

⁵¹ Evidenziata, ad esempio, da A. RUGGERI, [Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali](#), cit., 12-13. Sul tema, più generale, dell'apporto regionale all'attuazione dei diritti (a partire da quelli costituzionali) sono di particolare interesse gli scritti pubblicati in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014; in proposito si è ricordato, sinteticamente, che "le Regioni hanno

Eppure, dai dispositivi di inammissibilità, *in parte de qua*, delle ricordate decisioni della Corte costituzionale non può trarsi alcun limite cogente e assolutamente stringente per gli interpreti⁵²: che possono (e devono), pertanto, ritenersi liberi di diversamente apprezzare l'eventuale portata normativa concreta delle disposizioni statutarie; anche ricavandone argomenti e spunti di riflessione sul piano della possibile integrazione, evoluzione ed innovazione dell'ordinamento costituzionale, capaci di contribuire ad ampliare il *discorso pubblico* relativo ai diritti costituzionali⁵³.

Vero è che anche questo particolare profilo problematico del regionalismo italiano continua a porre, a vent'anni di distanza dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, un fondamentale problema di cultura costituzionale⁵⁴.

Proprio per questo motivo, agli interpreti che abbiano il coraggio (o la temerarietà) di avventurarsi in questa (comunque delicatissima) analisi ricostruttiva delle disposizioni statutarie, almeno queste attenzioni possono richiedersi: cercare di interpretare tali disposizioni in modo da ricavarne una possibile utilità normativa, piuttosto che il contrario (*magis ut valeant*⁵⁵); e tentare di ricostruirne un significato normativo in armonia con la Costituzione e (per quanto possibile) rispettoso in concreto degli stringenti limiti di competenza desumibili dall'art. 117 Cost.; senza desumere da questi limiti una generalizzata ed aprioristica preclusione all'intervento normativo statutario (prima) e legislativo regionale attuativo (poi)⁵⁶.

Seguendo queste direttrici, l'analisi puntuale degli statuti regionali vigenti potrebbe, forse, offrire più di qualche argomento di riflessione e approfondimento⁵⁷

fatto non poco"; a fronte, tuttavia, di "un potenziale enorme non ancora appieno sfruttato" (P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Presentazione*, ivi, XI, XIII).

⁵² Lo ha sottolineato S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, cit., 12.

⁵³ In questo senso anche A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?*, cit., 4-5, che tuttavia rileva come sia "difficile negare il fatto che decisioni di questo tipo lanciano influenti messaggi agli altri attori della sfera politica, in primo luogo ai futuri legislatori 'costituenti' regionali, invitandoli a volare basso e a trascurare enunciazioni di principio e dichiarazioni di valori ed a concentrarsi sugli aspetti più meccanici della regolazione delle istituzioni regionali".

⁵⁴ Sul quale si rinvia, in particolare, alle considerazioni di S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 6-16.

⁵⁵ Come chiaramente suggerito da S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, cit., 11.

⁵⁶ Come ha considerato, ad esempio, A.M. BENEDETTI, *Ordinamento civile e sindacato di legittimità costituzionale: è possibile una sentenza interpretativa di rigetto?* in *federalismi.it*, n. 19/2005, 4, "l'obiettivo statutario di promuovere la tutela e la parificazione delle convivenze extramatrimoniali non significa necessariamente invadere la competenza statale che l'art. 117, comma 2, lett. l) identifica con la nota formula 'ordinamento civile'. La Regione, infatti, potrebbe emanare una legislazione sociale, assistenziale, edilizia che attui siffatta finalità statutaria, attribuendo una qualche rilevanza allo status di convivente di fatto, senza che necessariamente ciò significhi violare il limite dell' 'ordinamento civile' ". In argomento, si veda anche V. ROPPO, *Diritto privato regionale?* in *Riv. dir. priv.*, 2003, 30-34.

⁵⁷ Non solo con riferimento a temi già noti e controversi, a partire dal diritto di voto agli immigrati (art. 2, comma 1, lett. f), dello Statuto della Regione Emilia-Romagna; art. 3, comma 6 dello Statuto della Regione Toscana; art. 8, comma 1, lett. o), dello Statuto della Regione Campania), e dalla tutela delle forme di convivenza diverse dal matrimonio (art. 4, comma 1, lett. h), dello Statuto della Regione Toscana). Ma anche, a solo titolo di esempio, in materia di: diritto all'acqua (art. 11-*bis* dello Statuto della Regione Umbria; art. 8, comma 2, dello Statuto della Regione Veneto); diritti degli animali (art. 6, comma 2, dello Statuto della Regione Piemonte; art. 8 dello Statuto della Regione Basilicata); diritto a essere informati sulle condizioni e qualità dell'ambiente (art. 8, comma 6, dello Statuto della Regione Veneto); diritto al cibo (art. 7-*bis* dello Stato della Regione Abruzzo); diritto alla informazione ed alla fruizione dei mezzi di comunicazione di massa e delle reti informatiche (art. 6, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio).