

Principi e diritti negli Statuti regionali: un'occasione persa?

di
Francesco Drago

1. I cataloghi dei diritti e la loro possibile integrazione "dal basso".

Il processo di rafforzamento delle autonomie territoriali ad opera delle leggi costituzionali di modifica del Titolo V della Costituzione (leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 3 del 2001) ha dato vita a quella che è stata definita la seconda "stagione statuyente" delle Regioni ordinarie. Stagione che ha visto le Regioni impegnate, ancorché con notevole ritardo, ad approvare i nuovi Statuti e che ad oggi non può dirsi del tutto conclusa, considerato che manca ancora all'appello la Regione Basilicata.

La riscrittura degli Statuti regionali è stata accompagnata, perlomeno nella sua prima fase, da un importante dibattito politico e dottrinale intorno alla legittimità e alla opportunità di inserire principi e diritti all'interno delle Carte statutarie, stante anche l'imponente espansione dei cataloghi dei diritti fondamentali che caratterizza le società contemporanee.

Com'è noto, a partire dal secondo dopoguerra la tutela e la promozione dei diritti umani si sono ampliati (la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - CEDU - è stata firmata nel 1950) superando la tradizionale concezione ottocentesca del costituzionalismo per cui sono riservati in via esclusiva allo Stato il riconoscimento e la tutela dei diritti della persona. Nell'era della cd. globalizzazione, infatti, anche il diritto, come l'economia, deve tener conto di una rete (europea e talvolta mondiale) di connessioni e interdipendenze funzionali che ha portato ad un sistema multilivello di riconoscimento e di tutela dei diritti. Oggi si è arrivati a parlare addirittura di diritti di quarta generazione e non è infrequente sentire parlare di "diritti delle generazioni future", di "diritto all'oblio"...., ma anche "di diritto a non nascere", "di diritti riproduttivi", "di diritto a morire", "di diritto ad avere un figlio" ecc..

Ormai da tempo, infatti, esistono almeno tre livelli di riconoscimento dei diritti che corrispondono ad altrettanti cataloghi: quello nazionale (la Costituzione), quello sovranazionale (la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) e quello dell'Unione europea (la Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea). A questi tre cataloghi si affiancano tre livelli di tutela giurisdizionale: i giudici comuni e la Corte costituzionale; la Corte di Giustizia dell'Unione europea e il Tribunale di primo grado; la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tre ordinamenti e tre Corti che operano solo apparentemente su livelli diversi, ma che in realtà "dialogano" tra di loro e le cui attività si intersecano reciprocamente. Basti solo pensare che sempre più raramente i giudici desumono gli elementi utili alla decisione esclusivamente dalla solitaria interpretazione delle norme giuridiche, ma prendono in esame precedenti pronunce di altre Corti su fattispecie simili. La Corte costituzionale in più occasioni ha sottolineato, in relazione alla CEDU, come il giudice comune non ha soltanto il dovere di interpretare il diritto interno in modo conforme a quello internazionale, ma deve fare ciò tenuto conto della norma convenzionale come interpretata dalla Corte di Strasburgo.¹

¹ Con riferimento alle norme convenzionali, la Corte costituzionale precisa che esse vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (così la sent. n. 348 del 2007 e 349 del 2007), e la loro peculiarità "consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi" (sent. 39 del 2008).

Tutto ciò porta verso una fortissima omogeneizzazione del diritto – frutto anche del più ampio processo di omologazione culturale e sociale - che ha quale conseguenza quella di sacrificare le specificità e le tradizioni nazionali. Eppure nei diritti fondamentali e nei valori costituzionali si riflettono l'identità, l'autopercezione e la cultura di un popolo. "Garantire una protezione particolarmente rinforzata ai diritti fondamentali contro ogni tentativo di modifica proveniente dall'interno o dall'esterno non aveva solo il valore di porre al centro la persona umana e la sua dignità, ma anche quello "culturale", di preservare l'identità di una intera comunità politica, una identità radicata nella storia e nella tradizione di un popolo ed espressa nel suo atto fondativo: la Costituzione, appunto."²

A tale processo di omogeneizzazione verso l'alto, nei sistemi federali o comunque "composti" (come Spagna, Austria e Germania), si affianca anche una tendenza integratrice "dal basso" ad opera degli ordinamenti giuridici interni agli Stati. Le Comunità autonome spagnole o i Lander tedeschi e austriaci partecipano alla definizione del catalogo dei diritti, integrando quelli previsti a livello centrale: o riconoscendo "nuovi" diritti che non siano in contrasto con quelli previsti a livello centrale o garantendo un maggior grado di garanzia a quelli già riconosciuti.

Analoga funzione può essere riconosciuta anche gli Statuti delle Regioni italiane? È possibile che tali Carte statutarie possano realmente svolgere una funzione di indicazione dei principi - specie di quelli connessi alle esigenze proprie e specifiche della comunità regionale e alla vocazione, tradizione, cultura e storia di un territorio - e di integrazione e specificazione dei diritti previsti a livello costituzionale?

Per rispondere a tali domande occorre analizzare brevemente l'art. 123 della Costituzione (fonte sulla produzione degli Statuti regionali) e verificare quale è stata la posizione assunta dalla Corte costituzionale nel momento in cui è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di tali disposizioni.

2. Gli statuti delle Regioni ordinarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

La legge cost. 1/99 ha modificato profondamente l'art. 123 Cost. nella direzione di un rafforzamento dell'autonomia statutaria delle Regioni, sia dal punto di vista della procedura di approvazione degli Statuti, sia dal punto di vista dei loro contenuti, facendo originariamente ritenere a qualcuno che sul piano dei principi e dei diritti gli statuti potessero contribuire alla costruzione di un diritto costituzionale sub-nazionale europeo³.

L'originario disposto dell'art. 123, secondo comma, della Costituzione prevedeva per la formazione dello Statuto una "sequenza necessariamente collaborativa tra la Regione e lo Stato"⁴: una deliberazione da parte del Consiglio regionale, adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed una successiva approvazione con legge ordinaria ad opera delle Camere. Il procedimento di formazione dello Statuto delineato dal novellato art. 123 Cost., invece, non vede più il coinvolgimento delle Camere, ma è tutto interno alla Regione e, per espressa ammissione della Corte costituzionale⁵, appare particolarmente saturo di analogie con la procedura che sta alla base della nascita delle leggi costituzionali. Lo Statuto è, infatti, approvato dal Consiglio regionale con

² M. Cartabia, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, in www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-25/30-04-2008/Cartabia_Lincei_-10_1_2008---def.pdf

³ B. Caravita, *la Costituzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁴ R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 527.

⁵ Sent. n. 304 del 2002: "[...] sicché può dirsi che il procedimento di formazioni richiami il modello che l'art. 138 della Costituzione delinea per le leggi di revisione della costituzionale".

una doppia deliberazione (intervallata da almeno due mesi) adottata a maggioranza assoluta dei componenti ed entro tre mesi dalla pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale possono chiederne la sottoposizione a referendum popolare. Nel caso in cui la richiesta venga avanzata, lo Statuto può essere promulgato dal Presidente della Regione solo qualora abbia ottenuto il voto favorevole della maggioranza dei voti validi.

Quanto ai contenuti su cui lo Statuto è chiamato a pronunciarsi essi sono stati resi sensibilmente più ampi, considerato che si riconosce a tale fonte il compito di determinare “la forma di governo della Regione e i principi fondamentali di organizzazione funzionamento”. Si tenga presente che nei principi di funzionamento parte della dottrina aveva ravvisato la possibilità per gli Statuti di indicare le finalità e gli obiettivi che la Regione pone in termini generali alla propria azione e dunque anche di prevedere disposizioni programmatiche e di principio.⁶

Tuttavia, anche volendo dare una lettura più restrittiva dell’art. 123 Cost. – limitando il campo alle sole norme di carattere organizzativo – va comunque segnalato che già in occasione della prima “stagione statuyente” fu riconosciuto agli Statuti la possibilità di arricchirsi di altri contenuti. Il contenuto delle Carte statutarie del 1971 superò il concetto di organizzazione e – con il bene placito delle Camere – queste si arricchirono di un “contenuto eventuale” fatto di disposizioni di indirizzo o programmatiche che travalicarono, in tutto o in parte, gli ambiti di riserva statutaria. Prevalse così l’idea che il contenuto indicato dall’art. 123 Cost. fosse soltanto il contenuto minimo obbligatorio dell’autonomia statutaria per cui non era precluso agli Statuti dotarsi di ulteriori contenuti facoltativi che avessero a che fare con i principi e con i diritti.⁷

Per quanto concerne, in particolare, le disposizioni di principio e più in generale le cd. disposizioni programmatiche, la Corte costituzionale non disconobbe mai l’efficacia di tali disposizioni, ma anzi ritenne che le proposizioni statutarie avessero la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. In altre parole, tali disposizioni legittimavano una presenza politica della Regione, rispetto allo Stato e alle altre Regioni, da realizzarsi “[...] attraverso atti di proposta, di stimolo, di iniziative o, anche, attraverso intese, accordi o altre forme di cooperazione, che possono comunque comportare, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello dell’esecuzione, spese a carico del bilancio regionale, le quali esigono l’adozione di una legge ad hoc da parte della regione interessata” (Corte cost., sent. n. 829 del 1988).

A fronte di un intervento di riforma costituzionale volto a rafforzare l’autonomia statutaria delle Regioni è accaduto un evento, forse, inatteso. Lo Statuto - pensato originariamente dal Costituente come fonte riservata sull’organizzazione regionale e poi parzialmente debordato dai suoi confini - è tornato ad essere, come mai lo era stato, una fonte “a competenza riservata e specializzata” sull’organizzazione e il funzionamento della Regione (Corte cost. sentt. nn. 2, 372,

⁶ E. Rossi, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 60.

⁷ Sul punto possono riportarsi le riflessioni di un’autorevole dottrina che molte pagine ha speso sul tema degli statuti: “lo Statuto regionale [...] per definizione vincola gli organi regionali e non si comprende perché queste particolari disposizioni statutarie, che, tra l’altro, non sono soltanto quelle a cui in generale ci si riferisce, poste all’inizio dei testi statutarî, ma anche tutte quelle che, diffuse nelle varie parti degli Statuti, pongono fini da conseguire o configurano particolari strumenti o procedimenti nei settori di competenza del legislatore regionale, dovrebbero suscitare obiezioni del genere, a meno di ricadere nell’erronea opinione che le materie legislative siano irrimediabilmente incomunicabili con la materia statutaria. Ma se, invece, esiste una connessione tra fenomeni organizzativi e funzionali determinata nella sua idonea misura dalle scelte statutarie volute dal Consiglio regionale e dal Parlamento, la obiezione surriportata perde ogni significato”, U. DE SIERVO, *Art. 123*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Regioni, le Province e i Comuni, tomo II (art. 121-127)*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna, Roma, 1990, p. 148.

378 e 379 del 2004). Chi aveva pensato che i nuovi Statuti regionali avrebbero potuto assumere un vero e proprio ruolo di vertice nel sistema gerarchico delle fonti regionali (anche sul piano dei principi e dei diritti) - e che fosse stata consegnata “[...] definitivamente alla storia del diritto l’idea secondo la quale i confini tra lo statuto e la legge regionale [dovessero] essere affidati al criterio della separazione delle competenze”⁸ - si è dovuto ricredere.

Le smentite sono giunte inesorabili dalla Corte costituzionale, dapprima con la sent. n. 2 del 2004 (Statuto Calabria) e poi con le sentt. nn. 372 (Statuto Toscana), 378 (Statuto Umbria) e 379 (Statuto Emilia-Romagna) dello stesso anno, che hanno attirato non poche critiche.⁹

In particolare, nelle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 la Corte costituzionale è tornata ad affrontare il problema dei rapporti tra il “contenuto necessario” degli Statuti e quel “contenuto eventuale” fatto spesso di norme programmatiche contenenti principi e diritti. In tutte e tre le sentenze la Consulta ha statuito che le c.d. “norme programmatiche” degli Statuti – che tanto spazio avevano trovato anche nella prima stagione statuyente - non possiedono alcun rilievo giuridico. Ancorché inserite in un atto fonte - ha affermato la Corte - non può essere riconosciuta loro “alcuna efficacia giuridica”: “[...] esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche

⁸ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, Verso le Costituzioni regionali? Il Mulino*, Bologna, 2002, p. 186. *Contra*, tra gli altri, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 88, secondo cui: “la stessa superiorità dello statuto rispetto alla legge regionale risulta non completamente ricostruibile secondo lo schema gerarchico, apparendo limitata ai soli contenuti necessari fissati dall’art. 123 Cost. Ciò non toglie che le disposizioni statutarie, almeno per ciò che riguarda il contenuto necessario ex art. 123 Cost., costituiscano un limite per la potestà legislativa regionale la cui violazione si tradurrebbe mediatamente in violazione della Costituzione.” Vedi, anche, A. D’ANDREA, *Prefazione*, in M. CERMEL (a cura di), *La nuova stagione degli statuti regionali*, Cedam, Padova, 2003, p. 12: “[...] lo statuto delle Regioni non assurge a Carta fondamentale di una identità regionale che fatica a rilevarsi, ma occupa lo spazio organizzativo che la Costituzione gli riserva: ne deriva la natura di una fonte specializzata, che si rapporta alle altre fonti dell’ordinamento statale e regionale secondo un criterio di competenza, piuttosto che di gerarchia”. Secondo l’A. esiste però un caso in cui allo Statuto sarebbe concesso un ruolo *extra moenia* (ma così non è stato): “nella definizione di principi in grado di indirizzare il Consiglio nell’esercizio della competenza in materia di legislazione elettorale, attribuita dal nuovo testo dell’art. 122, primo comma, Cost.”.

⁹ La dottrina è stata pressoché unanime nel criticare le pronunce *de quibus*: S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e i primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa o problema aperto*, in www.forumcostituzionale.it; F. CUOCOLO, *I nuovi statuti delle Regioni fra Governo e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, pp. 4051 ss.; A. ANZON, *L’ “inefficacia giuridica” di norme programmatiche*, in www.costituzionalismo.it e dello stesso Autore, *La Corte condanna all’ “inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, pp. 4057 ss.; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, pp. 4068 ss.; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in www.forumcostituzionale.it; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall’inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell’ambigua distinzione tra contenuto “necessario” e contenuto “eventuale”*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004; A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: mich ado about nothing?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti regionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (e ora in *Giur. cost.*, n. 6/2004); V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli Statuti regionali*, in *federalismi.it.*, n. 15/2005; . Si sono espressi, invece, in senso favorevole, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in www.forumcostituzionale.it; M. PEDETTA, *La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo*, in www.forumcostituzionale.it; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli Statuti ordinari*, in *federalismi.it*, n. 3/2005.

politica, ma certo non normativa.” D’altra parte “tali proclamazioni di obbiettivi e di impegni non possono essere certo 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).”

In altri termini, tali disposizioni, giacché esulano dalla sfera di competenza degli Statuti, non possono nemmeno considerarsi illegittime: costituiscono piuttosto mere proclamazioni prive di forza giuridica (sono, come dire, *tamquam non essent*).

“Con ciò le recenti sentenze della Corte paiono smentire la linea giurisprudenziale precedente”¹⁰ che mai era arrivata al punto di negare efficacia a tali disposizioni.¹¹ Tutt’al più, in molti casi, si sarebbe potuto dubitare della effettività di tali previsioni (“che nei testi del 1971 erano rimaste del tutto inosservate”)¹², ma non della loro efficacia, specialmente dopo che le Regioni sono state rese in grado di operare in settori un tempo sottratti alla competenza legislativa regionale (legge cost. 3/01). “Persino la disciplina dei diritti fondamentali non sfugge pregiudizialmente all’intervento delle Regioni, pur con le necessarie cautele ed entro limiti inderogabilmente e

¹⁰ G. PASTORI, *Luci ed ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

¹¹ Cfr. S. BARTOLE, *Statuti regionali*, in *Novissimo Digesto italiano*, Appendice, vol. VII, UTET, Torino, 1987, p. 553, “ci troviamo [...] in presenza di enunciazioni di indirizzo politico, della cui normatività non è dato di dubitare per la loro stessa collocazione in un atto fonte dell’ordinamento”. Inoltre, com’è noto, l’efficacia giuridica delle disposizioni programmatiche è stata al centro di una storica controversia (su cui V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952) chiusa dalla sent. n. 1 del 1956 della Corte costituzionale che ha statuito nel senso dell’efficacia pienamente giuridica ed immediatamente precettiva delle norme programmatiche. Per tale ragione la dottrina è stata pressoché unanime nel criticare le pronunce *de quibus*: S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e i primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa o problema aperto*, in www.forumcostituzionale.it; F. CUOCOLO, *I nuovi statuti delle Regioni fra Governo e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, pp. 4051 ss.; A. ANZON, *L’ “inefficacia giuridica” di norme programmatiche*, in www.costituzionalismo.it e dello stesso Autore, *La Corte condanna all’ “inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, pp. 4057 ss.; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, pp. 4068 ss.; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in www.forumcostituzionale.it; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall’inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell’ambigua distinzione tra contenuto “necessario” e contenuto “eventuale”*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004; A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: mich ado about nothing?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti regionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (e ora in *Giur. cost.*, n. 6/2004); V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli Statuti regionali*, in *federalismi.it.*, n. 15/2005; . Si sono espressi, invece, in senso favorevole, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in www.forumcostituzionale.it; M. PEDETTA, *La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo*, in www.forumcostituzionale.it; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli Statuti ordinari*, in *federalismi.it*, n. 3/2005.

¹² Come afferma T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

fermamente fissati a presidio dell'unità¹³ Ed infatti, ai sensi dell'art. 117, terzo comma lett. m), della Costituzione spetta allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", residuando quindi per le Regioni la possibilità di prevedere livelli ulteriori.

Parte della responsabilità di una tale "sorprendente" approdo giurisprudenziale può anche ravvisarsi in capo alle Regioni che, anziché concentrarsi sui principi che in una certa misura tendessero davvero a rappresentare l'identità e la vocazione regionale, hanno talvolta interpretato il ruolo dello Statuto come quello di un manifesto ideale (e talvolta ideologico) con ciò contribuendo a spingere la Corte costituzionale verso la soluzione dell'inefficacia giuridica.¹⁴

Tuttavia, non sono mancati anche i tentativi apprezzabili da parte delle Regioni che, sul piano dei diritti, hanno sviluppato "nuovi" e "vecchi" diritti, come il diritto alla libertà di scelta educativa, il diritto alla sicurezza e alla educazione alimentare, i diritti dei consumatori, il diritto degli anziani ad un'esistenza dignitosa, i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il diritto all'informazione e alla fruizione dei mezzi di comunicazione, il diritto alle pari opportunità anche attraverso azioni positive, il diritto ad un'abitazione adeguata, il diritto allo sport ecc... Ambiti che avrebbero potuto quantomeno legittimare aspettative sotto forma di sostegni di carattere finanziario o attraverso servizi.

3. Conclusioni.

La Corte costituzionale come si è visto ha di fatto completamente azzerato il contributo normativo che gli Statuti regionali, in taluni casi, avrebbero potuto dare al tema dei principi e dei diritti, in controtendenza rispetto a quel principio regolatore che prende il nome di "sussidiarietà" e che pretenderebbe che se un ente che sta "più in basso" è capace di fare bene qualcosa, l'ente che sta "più in alto" dovrebbe lasciargli questo compito, eventualmente sostenendone anche l'azione.

Tale apparente anomalia trova però una sua spiegazione se inquadrata in quel generale processo di centralizzazione verso l'alto del riconoscimento e della tutela dei diritti di cui si è parlato all'inizio e i cui effetti sono oggi ben visibili. La giurisprudenza delle Corti europee sta, infatti, provocando un inevitabile effetto uniformante nella direzione di una visione dei diritti umani definita, non a torto, iper-libertaria e iper-individualistica e che pone al centro l'assoluta autodeterminazione del singolo. Molti di questi nuovi diritti nascono dal tronco della privacy ossia dal diritto al rispetto della vita privata (vedi art. 8 CEDU e art. 7 Carta dei diritti fondamentali

¹³ A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e i primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁴ Cfr. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in www.forumcostituzionale.it, il quale cita il caso di una disposizione contenuta nello Statuto della Regione Puglia: "La Puglia, per la storia plurisecolare di culture, religiosità, cristianità e laboriosità delle popolazioni che la abitano e per il carattere aperto e solare del suo territorio proteso sul mare, è ponte dell'Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo negli scambi culturali, economici e nelle azioni di pace". Continua l'A. "se il Governo avesse impugnato questa norma dello Statuto pugliese vantando la potestà esclusiva dello Stato per la meteorologia e la politica internazionale (in fondo molti dei rilievi mossi dal Governo agli Statuti regionali non sono più seri di questo), qualcuno avrebbe avuto da obiettare qualora la Corte costituzionale si fosse liberata della questione dicendo che ad enunciati del genere "non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica"?". Lo stesso Autore parla di "lirica giuridica" in relazione allo Statuto della Regione Liguria: "La Liguria, stretta tra monti e mare in paesaggi di poetica bellezza, fitta di itinerari che, intrecciandosi tra la costa e l'interno, valorizzano la funzione essenziale del più grande sistema portuale del Mediterraneo, "porta" l'Europa sul mondo, è Regione di antica fisionomia". R. Bin, *LA NUOVA STAGIONE STATUTARIA DELLE REGIONI*, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR su Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma, Roma, Sala del Cenacolo, 30 giugno 2004, in www.issirfa.cnr.it/919,908.html.

dell'UE) ma poco hanno in comune con l'originario significato di tale diritto. "Se all'origine tale diritto intendeva individuare uno spazio privato entro il quale non potesse fare irruzione il potere pubblico, oggi invece esso ha un risvolto per così dire "positivo" ed esige perciò che l'autorità assicuri il soddisfacimento di desideri e aspirazioni riguardanti anche la sfera più personale, riservata e intima. "¹⁵ Emblematica è in tal senso la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 14 maggio 2013, Gross c. Svizzera.¹⁶

Tale tendenza culturale incentrata su un individuo isolato e astratto dalla società in cui i diritti sono letti separatamente l'uno dall'altro e finiscono per essere tirannici, è lontana non solo dalle nostre tradizioni culturali e giuridiche ma anche dalla nostra stessa Costituzione. La Costituzione - frutto del compromesso tra le forze cattoliche, marxiste e liberaldemocratiche - è portatrice di una visione in cui i "diritti sono oltre che inviolabili, anche indivisibili, in cui vi è spazio per i limiti a tali diritti, perché essi formano un tutt'uno, e vanno bilanciati l'uno con l'altro. E' una tradizione in cui alcuni diritti hanno l'ambivalente natura di "diritti-doveri", come quelli dei genitori di educare i figli."¹⁷

Una impostazione quella della nostra Carta fondamentale che si evince anche dalla stessa architettura dell'articolato e dei Titoli che ne danno un'immagine - efficacemente definita da Aldo Moro - a piramide rovesciata, basata sul criterio della socialità progressiva. La punta della piramide è l'uomo trattato prima nella sua individualità (Titolo I), poi nei suoi rapporti basilari con la

¹⁵ M. Cartabia, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, cit. "Un'accusa che, come mostra bene Mary Ann Glendon (Human Rights at the Dawn of the Third Millennium, Treviso, 17 gennaio 2006) nei suoi scritti, è alimentata da alcune tendenze che si stanno consolidando presso le più prestigiose istituzioni internazionali di tutela dei diritti umani. A partire dagli anni '90, nota l'Autrice, le istituzioni dei diritti fondamentali facenti capo all'ONU hanno tradito lo spirito della Dichiarazione universale e sono state occupate da gruppi di pressione che hanno incominciato a promuovere una visione dei diritti umani parziale, espressione di una cultura iper-libertaria, in cui libertà significa assoluta autodeterminazione, una cultura incentrata su un individuo isolato e astratto dalla società, un individuo a sua volta centrato su se stesso e totalmente autodeterminato. La prima vittima di questa tendenza è stata la versione dignitaria dei diritti, assai più vicina a quella personalistica di cui è intrisa la Costituzione italiana, che si rivolge non all'individuo astratto, ma alla persona che scaturisce da un noi, all'homme situé costituito da un io e dalle sue relazioni sociali. E l'Europa, con le sue Corti e le sue agenzie dei diritti, sembra costituire inspiegabilmente un terreno particolarmente fertile per l'attecchire di questa visione iper-libertaria e iper-individualistica, nonostante la ricchezza e la varietà delle tradizioni costituzionali che storicamente la caratterizzano e ne diventa a sua volta promotrice."

¹⁶ La signora Gross è una cittadina svizzera di ottant'anni e non riesce ad accettare il decadimento delle sue capacità fisiche e mentali legato all'invecchiamento, e decide di porre fine alla sua vita. La signora si rivolge pertanto a diversi medici che, pur reputandola in condizioni di assumere la sua scelta in modo pienamente consapevole, non le prescrivono la sostanza poiché non soffre di alcuna malattia. Si rivolge quindi all'autorità giudiziaria svizzera, la quale però conferma le scelte dei medici, giudicando legittime e in linea col diritto svizzero e con la Convenzione europea. A questo punto la signora Gross si rivolge alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando una violazione dell'art. 8 Cedu, ossia il diritto al rispetto della vita privata. Ebbene, secondo la Corte di Strasburgo, il diritto di un individuo di scegliere a che punto e in che modo porre fine alla propria vita è uno degli aspetti del diritto al rispetto della vita privata garantito dall'art. 8 della Cedu.

¹⁷ M. Cartabia, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, cit. "Questa tradizione, improntata al personalismo cattolico, non domina oggi né la scena internazionale né quella europea. Vincente nelle istituzioni internazionali è piuttosto l'interpretazione individualistica e libertaria dei diritti, la cui visione antropologica sottostante è un io svincolato da legami sociali, da gruppi, da società intermedie. E' un io astratto, privo della sua naturale dimensione sociale. E' una tradizione in cui i diritti sono letti separatamente l'uno dall'altro e tendenzialmente sono tirannici, assoluti."

comunità (Titolo II), poi nella sfera più ampia del mondo economico (Titolo III) e politico (Titolo IV).

In definitiva, una impostazione fondata sulla difesa della persona e del pluralismo sociale che avrebbe potuto essere rinsaldata ed implementata attraverso gli Statuti regionali.