

La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione

di Paolo Caretti

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 3/2005)

Nell'esprimere qualche sintetica considerazione sulle sentenze nn.372,378 e 379 del 2004, che alla vigilia delle feste natalizie hanno mandato sostanzialmente assolti i tre statuti di Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, in particolare per ciò che attiene all'impugnazione di alcune disposizioni iniziali relative a "principi" o "finalità generali", credo che sia necessario tener presente alcune condizioni di contesto nelle quali la Corte si è pronunciata. In primo luogo, l'ormai prossima scadenza elettorale per il rinnovo dei Consigli regionali, con relativa applicazione delle nuove leggi elettorali regionali (possibile solo con l'entrata in vigore del nuovo statuto); in secondo luogo, l'incertezza diffusa sulle modalità con cui dar seguito ad eventuali pronunce di caducazione parziale della disciplina statutaria (modalità di cui la Costituzione non parla e che solo in via interpretativa e con gravi incertezze possono essere ricostruite), di nuovo, con gli inevitabili riflessi sul regolare sviluppo della vicenda elettorale.

Non voglio certo dire che queste condizioni abbiano *determinato* la posizione assunta dalla Corte, ma forse aiutano a comprenderne alcuni aspetti non del tutto convincenti. Ad esempio, aiutano a capire il perché, pur in presenza di disposizioni (quelle impugnate dal Governo) dal diverso tenore letterale e che avrebbero portato a motivazioni assolutorie diverse, la Corte abbia preferito imboccare la strada, certo più semplice e rapida, di un'unica motivazione *standard*, tutta giocata sulla natura, in astratto, di tali disposizioni anziché sul loro effettivo e puntuale significato normativo, da valutare in rapporto al parametro costituzionale.

Si pensi alle disposizioni dello statuto toscano relative, rispettivamente, al " riconoscimento delle altre forme di convivenza " (art.4,c.1, lett.h) e al " rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali", nonché alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico" (art.4, c.1, lett. l e m). Se nel primo caso la riconduzione a puntuali competenze regionali della finalità indicata poteva porre qualche problema, che la Corte risolve affermando il carattere "non prescrittivo e non vincolante" della relativa disposizione (e dunque, come tale, priva di una idoneità lesiva), nel secondo, per arrivare ad un dispositivo assolutorio, la Corte avrebbe potuto richiamare la sua giurisprudenza in materia di tutela ambientale, come valore costituzionale che esclude competenze esclusive, nonché la mai negata competenza regionale, in generale, in tema di cultura, oggi potenziata dalle nuove competenze in materia di istruzione scolastica e ricerca universitaria. Si tratta solo di un esempio cui altri si potrebbero aggiungere. La differenza non sarebbe stata di poco conto, giacché nei confronti di disposizioni statutarie riconducibili a sicure (ancorché concorrenti) competenze regionali, sarebbe stato allora più difficile negarne una forza normativa, sia pure nei termini di disposizioni programmatiche, con gli effetti giuridici, peraltro di non semplice definizione, propri di tali disposizioni. L'aver invece fatto un po' di tutte l'erbe un fascio mi pare costituisca un limite delle pronunce in esame.

Non costituisce invece affatto un limite, ma, a mio parere, l'aspetto più convincente di queste pronunce, quello di aver ribadito con molta forza che gli statuti regionali non sono delle Costituzioni, ma solo fonti regionali a competenza riservata e specializzata e comunque vincolati ad una necessaria " armonia con i precetti ed i principi *tutti* ricavabili dalla Costituzione" (secondo quanto affermato già nella sent. n.196/2003). Un'affermazione tanto più condivisibile se riferita alla disciplina dei diritti fondamentali, ossia ad una materia da considerarsi *riservata* invece ad un'altra fonte e precisamente alla Costituzione. Su questo punto, mi pare che la Corte chiarisca una volta per tutte quanto inutilmente alcuni di noi avevano sostenuto, non sempre ascoltati per la verità, e cioè che i diritti fondamentali, in quanto elemento cardine del patto costituzionale non potevano in alcun modo considerarsi oggetto disponibile per il legislatore statuario. E, personalmente, quando dico in alcun modo intendo esattamente quello che l'espressione vuole significare e cioè neppure nei termini di una disciplina di tipo integrativo-evolutivo. 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. Altro e del tutto diverso discorso riguarda il ruolo delle Regioni, in virtù della consistenza dei loro poteri legislativi ed amministrativi (oggi certamente più ampi che non in passato), sul terreno dell'implementazione dei diritti fondamentali fissati dalla Carta costituzionale; ed è su questo versante che avrebbero dovuto orientarsi (come per la verità, almeno in parte fanno) le disposizioni iniziali dei nuovi statuti, senza rincorrere, alla ricerca di supposte identità regionali distinte (e distinte proprio in materia di tutela dei diritti!), l'ambiziosa idea di rifondare, ciascuna per proprio conto, una nuova

tavola di valori e diritti. Questa prospettiva non poteva che andare incontro ad una smentita secca come quella ineccepibile della Corte; tanto secca che avrebbe potuto (o dovuto) portare ad un dispositivo caducatorio delle disposizioni impugnate, se non avessero, così almeno a me pare, giocato anche sotto questo di nuovo quelle condizioni di contesto generale cui ho fatto riferimento all'inizio.

L'approdo di questa vicenda non credo possa dunque essere inteso (così come l'ha inteso Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004) in termini di un depotenziamento della forza normativa dello statuto per la semplice ragione che, nella "materia" considerata, tale forza è da considerarsi pari a zero, se riferita ad una disciplina "autonoma" delle fattispecie riferite a quelli che la Costituzione considera i diritti fondamentali dei cittadini, mentre rimane quella, che a ben vedere le stesse sentenze in esame non negano (quando alludono al valore non solo culturale, ma anche "politico" delle disposizioni impugnate) volta a segnare una linea di sviluppo delle politiche pubbliche regionale. In altre parole, ciò che resta del tutto integro è il ruolo (rilevantissimo) che le regioni possono svolgere sul terreno della concreta ed effettiva tutela dei diritti, giocando sull'intera tastiera dei poteri regionali, diretti o indiretti; il che rappresenta , a mio parere, la vera strada per costruire solide e percepibili identità regionali diverse.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali