



C E N S I S

**I CONSIGLI REGIONALI RINNOVATI
ATTORI DELLA RAPPRESENTANZA SOCIALE**

**3. Garantire la cittadinanza:
un preambolo per gli Statuti?**

Torino, 22 marzo 2002

INDICE

Presentazione dell'iniziativa	Pag.	1
PARTE PRIMA: I DIRITTI IN STATUTO TRA REGIONALISMO DIFFERENZIATO E CITTADINANZA DETERRITORIALIZZATA	“	3
1. Lo Statuto come via alla trasformazione regionalistica della società italiana	“	4
2. Regionalismo differenziato, Statuti differenti	“	8
3. Evitare la “trappola” della elencazione di diritti- principi universali	“	11
4. Il falso problema di una “cittadinanza differenziata”	“	13
PARTE SECONDA: UN' ANALISI DELLE PROPOSTE IN ESSERE	“	16
5. Introduzione	“	17
6. I preamboli: natura e funzioni	“	19
7. Le disposizioni di principio	“	21
8. Garantire i diritti di cittadinanza: l' <i>an</i> e il <i>quomodo</i>	“	22
9. Il tema dei diritti di cittadinanza nelle proposte di Statuto regionale già presentate	“	24
10. Considerazioni conclusive	“	37

PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA

L'incedere discontinuo della stagione di riforme, che non lascia intravedere una guida pienamente consapevole dei processi che si possono determinare a partire dai provvedimenti di legge, suggerisce di ricercare e proporre possibili itinerari per una ricomposizione dei poteri che abbandoni ogni tentazione di reagire alla complessità sociale riproponendo versioni aggiornate di un ordinamento "a piramide" della filiera delle istituzioni rappresentative, ma che piuttosto privilegi soluzioni coerenti con una struttura sociale policentrica e molecolare come quella italiana.

Il programma di ricerca e comunicazione *I Consigli regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale*, promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e dalla Fondazione Censis, si propone di contribuire all'attivazione di un laboratorio di riflessione politica e istituzionale che abbia come protagonisti i Consigli regionali.

Queste istituzioni rappresentano oggi uno snodo importante della forma di democrazia italiana, e le loro scelte - in particolare relativamente alla redazione dei nuovi Statuti - rappresenteranno anche un punto di riferimento determinante per le trasformazioni istituzionali a livello nazionale.

Il progetto prevede - grazie anche al contributo dei Consigli regionali di Sardegna, Umbria, Piemonte e Basilicata - l'organizzazione di quattro workshop di riflessione e dibattito rivolti ai consiglieri regionali, tesi a disegnare un percorso di approfondimento preliminare sul ruolo e sulle funzioni dei Consigli, al fine di integrare l'attività di definizione tecnico-giuridica e lo stesso confronto politico:

- 1° workshop - *Interpretare la rappresentanza, riconoscere le nuove identità regionali* (in che modo comprendere, interpretare e rappresentare le nuove composizioni sociali delle società regionali?);
- 2° workshop - *Ridefinire le funzioni di indirizzo e controllo* (come riorganizzare attività e strumenti dei Consigli in modo da valorizzarne le funzioni?);

- 3° workshop - *Garantire la cittadinanza: un preambolo per gli Statuti?* (quali diritti dei cittadini devono trovare garanzia nelle istituzioni regionali?);
- 4° workshop - *Promuovere lo sviluppo, dialogare con le autonomie funzionali* (quali strumenti programmatici e operativi, e quali relazioni devono essere attivate per contribuire alla promozione dello sviluppo locale?).

Il presente testo di base costituisce uno stimolo alla riflessione per il terzo workshop, organizzato dal Consiglio regionale del Piemonte a Torino il giorno 22 marzo 2002.



Parte prima

I DIRITTI IN STATUTO TRA REGIONALISMO DIFFERENZIATO E CITTADINANZA DETTERRITORIALIZZATA

1. LO STATUTO COME VIA ALLA TRASFORMAZIONE REGIONALISTICA DELLA SOCIETÀ ITALIANA

Quante più competenze programmatiche e regolamentari, funzioni politiche e attività amministrative vengono trasferite dal livello nazionale a quello regionale (per l'esercizio diretto o delegato alle autonomie territoriali), tanto più si pone per le istituzioni regionali il problema-opportunità di farsi carico della *questione della cittadinanza*, generalmente intesa come individuazione, tutela e promozione dei diritti civili e sociali.

In primo luogo in relazione agli ambiti di azione pubblica di specifica o prevalente competenza regionale (si pensi alla sanità), laddove la definizione dei diritti del cittadino costituisce il riferimento per l'orientamento e la valutazione delle scelte politiche di competenza dell'istituzione.

In secondo luogo nell'ambito dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, dove si tratta di proseguire e sviluppare lo sforzo, rilanciato in questi anni a livello centrale, teso a regolare i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini in forme più avanzate e trasparenti che garantiscano in misura sempre maggiore i diritti di questi ultimi.

Infine in riferimento all'ambito più generale dei diritti che, pur non essendo connessi a specifiche competenze regionali, possono essere oggetto dell'azione politica di Regioni singole o associate nei confronti di altre istituzioni o realtà sociali.

L'individuazione dei "nuovi" diritti e la possibilità che essi trovino un primigenio momento di definizione nell'ambito della riflessione sui nuovi Statuti regionali (in particolare, l'eventuale inclusione di diritti e principi in un "preambolo" o in un "titolo primo" che enuclei le regole che unificano la comunità regionale), al momento si pongono come questioni aperte che non sembrano offrirsi a espedienti scontati e tecniche indifferenziate, perché *ogni risoluzione deve partire da una declinazione propriamente regionale delle opzioni possibili*.

Le venti regioni italiane, le cui assemblee rappresentative si apprestano a compilare i nuovi Statuti, presentano profili dimensionali in termini

demografici e territoriali assai eterogenei, e il tessuto delle diverse comunità regionali appare solcato da profonde differenze economiche e sociali:

- le dimensioni demografiche variano da quelle di una media nazione europea a quelle di un quartiere metropolitano, di Roma o Milano (con valori che oscillano dai 9 milioni di residenti in oltre 23.800 kmq della Lombardia ai 120.000 abitanti in 3.200 kmq della Valle d'Aosta);
- le regioni esprimono diverse realtà sociali: alcune percorse dal fremito di un accentuato vitalismo soggettuale, altre scarsamente articolate e culturalmente rassegnate e provincialiste; alcune dinamiche ed internazionalizzate sotto il profilo economico, altre statiche e tendenzialmente chiuse (con una capacità di produrre reddito che varia dai 45 milioni di lire pro capite di Lombardia ed Emilia Romagna ai 19 della Calabria);
- l'assetto istituzionale dei territori regionali si manifesta nella veste di un policentrismo fortemente frammentato o piuttosto in un ordine equilibrato in termini di numero e dimensioni dei Comuni, grado di responsabilità e legittimazione dei livelli di governo, capillarità e vitalità del tessuto dei soggetti intermedi.

Alle differenze strutturali, riconducibili all'*hardware* socioterritoriale e agli equilibri e squilibri geoeconomici interni, si accompagnano condizioni eterogenee anche per quanto riguarda i modelli di programmazione ed intervento istituzionale, nonché una differente efficacia delle politiche regionali in termini di impiego delle risorse pubbliche e di qualità dei servizi erogati ai cittadini (in sintesi, il *software* regionale).

La configurazione reale dei poteri interni rivela notevoli differenze sostanziali, ancorché non formali, tra le regioni. A parte le cinque che godono di speciali regimi di autonomia (Sicilia, Sardegna e le tre piccole regioni di confine Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta), le altre regioni rivelano un'attività regolamentare intensa e innovativa in alcuni casi, povera e conservativa in altri. Gli standard dei servizi pubblici presentano ampie divergenze (basti pensare a che cosa significa la sanità in Lombardia e in Calabria, ad esempio), le *performance* amministrative si prestano a valutazioni quantomeno discordanti, le capacità operative non in tutti i territori rivelano la stessa incisività, i rapporti con gli enti locali non sempre sono improntati alle medesime logiche di coinvolgimento e partecipazione.

D'altra parte, le differenze nella misura del contributo al prelievo fiscale nazionale sono smisurate, se si considera che si passa da un gettito totale dei tributi propri pari ad oltre 20.000 miliardi di lire in Lombardia a uno di 318 in Molise, dai 9.500 del Lazio ai 550 della Basilicata: anche se si considera il gettito pro capite, quello dei lombardi è pari a tre volte quello dei calabresi.

Riprendendo una recente, schematica categorizzazione del Censis, si possono distinguere:

- *regioni piccole e a bassa vitalità del sociale*, che presentano l'esigenza primaria di arricchire il tessuto sociale e produttivo locale;
- *regioni grandi e a bassa vitalità del sociale*, dove invece è opportuna un'attività di programmazione per lo sviluppo capace di declinarsi in forme crescenti di accompagnamento, responsabilizzazione, *partnership* con le realtà emergenti del tessuto socioeconomico e tramite un'intensa attività di tipo negoziale e pattizio;
- *regioni piccole e ad alta vitalità del sociale*, dove il rischio più forte è rappresentato dal possibile isolamento, se non si muove alla ricerca di ulteriori specialità e dei punti di forza da mettere a sistema con le aree contigue più vaste e dinamiche;
- *regioni più grandi e con un sociale più vitale*, dove la priorità del governo regionale è la regolazione "leggera" della dinamicità soggettuale, per diventare centro propulsore e di coordinamento del reticolo delle autonomie, non mancando di favorire le collaborazioni di vario tipo tra gli enti locali, le autonomie non elettive, le rappresentanze sociali, e di vigilare sul continuo aprirsi di nuove frontiere.

Se questa è la cornice fenomenologica di riferimento, la stagione delle riforme politico-istituzionali non può che incedere nell'ottica di un *processo di trasformazione effettivamente regionalistica della società italiana* che sia sempre meno "istituzionale" e sempre più "sociale", che non si appiattisca nella dimensione dell'ingegneria amministrativa e non perda il legame sincronico con i processi reali di evoluzione socioeconomica delle comunità regionali.

Per questa via passa la traduzione in progetto politico delle spinte vitali del localismo, che se sul versante dello sviluppo economico ha ormai assunto un valore quasi paradigmatico, non sembra avere trovato ancora un definitivo pari corrispettivo sul versante politico-istituzionale.

Al momento, infatti, si può rilevare una situazione di stallo: le spinte di trasformazione e di innovazione restano senza punti di appoggio e tendono a consumarsi senza dar luogo a risultati tangibili. Il progetto di riconfigurazione istituzionale non è andato finora al di là della generica richiesta di nuovi poteri in nome della “sussidiarietà”, relegando il compito dello Stato ad un ruolo solo suppletivo, e le Commissioni Statuto insediate nelle Regioni hanno fatto solo pochi passi avanti.

2. REGIONALISMO DIFFERENZIATO, STATUTI DIFFERENTI

Una trasformazione effettivamente regionalistica della società italiana implica un modello di “regionalismo differenziato” piuttosto che di “regionalismo dell’uniformità”, da un lato, o di “federalismo regionale” in senso stretto, dall’altro.

Il “regionalismo dell’uniformità” pare essere concettualmente superato a seguito dell’istanza di maggiore autonomia inizialmente agitata soprattutto da alcune Regioni del Nord e ormai soddisfatta dal dettato costituzionale con la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione approvata dal centrosinistra negli ultimi giorni della scorsa legislatura e confermata con il referendum popolare dell’autunno scorso.

Il “federalismo regionale”, in realtà, dopo le rivendicazioni autonomistiche e secessionistiche portate avanti in una prima fase dalla Lega, oggi non è prospettato in senso proprio neanche nelle formule devoluzioniste più estremistiche, né nell’attuale proposta sottoposta al Consiglio dei ministri.

Oltretutto, l’ipotesi della istituzione di una Camera delle Regioni in luogo dell’attuale Senato, che dia sbocco parlamentare ai poteri locali, e che in un regime propriamente federale della Repubblica sia il luogo di coordinamento e compensazione non solo tra Stato e Regioni ma anche tra Regioni a diversa capacità fiscale, non ha assunto finora caratteri di maggiore concretezza di una semplice speculazione.

Nella definizione di “regionalismo differenziato” è racchiuso in prospettiva l’obiettivo di una *tendenziale omogeneità* delle realtà regionali, che non neutralizzi la capacità regionale di esprimere le differenze, ma anzi risponda agli oggettivi elementi differenziali permettendo di rappresentare e di governare situazioni differenziate attraverso politiche calibrate sulle specificità delle singole situazioni locali.

Il contrario, in altri termini, dell’effetto di favorire l’*omologazione* e il *mimetismo* proprio del “regionalismo dell’uniformità”. Un simile modello, peraltro, non è riuscito nei tanti anni di applicazione a garantire l’unificazione delle condizioni di vita del Paese e a ricomporre le situazioni

di inefficienza amministrativa più gravi, rivelando in ciò una insanabile eterogeneità dei fini.

L'obiettivo di garantire standard comuni di godimento dei diritti sociali finora ha prodotto, nei fatti, più *egualitarismo* che reale *eguaglianza*, visto che le disfunzioni e le inefficienze amministrative continuano ad essere diversamente proporzionate, i servizi offerti sono molto diversi da regione a regione, le sperequazioni sociali ed economiche appaiono territorialmente distribuite in modo disomogeneo.

D'altra parte, processi concorrenti alla "differenziazione regionale", al di là delle formalizzazioni tecnico-istituzionali, negli ultimi tempi si sono comunque già avuti, più o meno sottotraccia:

- nel fatto che tra le esperienze più significative di esercizio innovativo di funzioni pubbliche figurino le iniziative *dal basso* (dalla programmazione concertata al ruolo svolto dalle autonomie funzionali fortemente radicate nei diversi contesti territoriali), che rivelano esigenze sempre meno contenibili negli uniformi strumenti normativi e programmatori di tipo tradizionale;
- nel decentramento *dall'alto* (il "federalismo amministrativo" "a costituzione invariata"), che almeno in parte risponde ad una logica di allocazione differenziata delle funzioni permettendo di riconoscere l'eterogeneità dei soggetti destinatari di competenze;
- nella capacità *endogena* maturata da alcune Regioni di esprimere politiche legislative differenziate, caratterizzanti e innovative, ponderate in relazione alle specificità ed esigenze delle situazioni locali, già anche all'interno del nuovo quadro di decentramento "a costituzione invariata" (come in Lombardia, con l'applicazione decisa del principio della "sussidiarietà orizzontale" come criterio informativo dell'azione pubblica nei settori dell'assistenza sociale e sanitaria, i servizi alla persona, l'istruzione scolastica, il sostegno dei nuclei familiari);
- nei diversi rapporti intessuti con gli enti locali e le autonomie funzionali e nelle diverse forme di coinvolgimento dei soggetti intermedi riscontrabili nelle diverse Regioni;
- nella timida, ma esplicita, previsione nella revisione costituzionale del titolo V di una allocazione asimmetrica delle competenze, laddove si

riconosce la possibilità di pervenire con legge dello Stato a forme e condizioni particolari di autonomia per altre Regioni rispetto alle Regioni a statuto speciale storiche.

Va da sé che le differenze dimensionali e di contesto socioeconomico e amministrativo tra le venti regioni italiane sono talmente macroscopiche che adottare un modello statutario statico e uniforme, e i medesimi schemi di accompagnamento dell'evoluzione policentrica, tanto in regioni "contenitore" (di soggetti, esperienze, dinamismi, vitalità), come la Lombardia, quanto in regioni "molecola", come il Molise, sarebbe del tutto inappropriato.

Statuti opportunamente differenziati, al contrario, conterrebbero l'opportunità di svincolare processi di accompagnamento flessibili, tesi a rinvenire le forme di azione e i moduli di organizzazione più convenienti e congeniali alle diverse dimensioni quali-quantitative dei diversi contesti territoriali. Consentirebbero, in altri termini, di ispirare politiche regionali atte a rispondere ai bisogni sociali delle comunità regionali in modo più coerente ed efficace di quanto ipotizzabile in base ad una politica uniformata su tutto il territorio nazionale e a Statuti-fotocopia che presenterebbero il rischio di determinare situazioni di inefficacia o la mancata valorizzazione di risorse potenziali. E ciò ha senso non solo nell'ottica del superamento del basso sviluppo di alcune aree territoriali, ma anche per non bloccare la crescita ulteriore di alcune regioni più avanzate.

3. EVITARE LA “TRAPPOLA” DELLA ELENCAZIONE DI DIRITTI-PRINCIPI UNIVERSALI

In questa prospettiva appare opportuno che ogni nuovo Statuto, scavando nella realtà delle singole regioni, ne rispecchi l’anima profonda, enuclei le ragioni della convivenza dei cittadini nel medesimo territorio, sancisca il rispetto e la valorizzazione della specifica identità regionale, promuova il potenziamento delle energie vitali presenti nel territorio e della loro capacità relazionale, favorisca la “messa a contributo” delle specifiche e diverse sedi di rappresentanza e di potere (dalla concertazione con le forze sociali al coordinamento delle autonomie locali, istituzionali o funzionali che siano): lo Statuto dovrebbe ispirare e orientare, con le scelte di valore maturate dalla classe politica regionale, lo sviluppo stesso del territorio regionale.

Questi sono in effetti dei “principi” che dovrebbero trovare espressione nella prima parte delle carte statutarie, con lo scopo di esaltare le specificità e le esigenze peculiari di ogni singola realtà regionale. Il “preambolo” dovrebbe quindi essere inteso come la ratifica di un “patto” istituzionale tra Regione, autonomie locali e funzionali, associazioni e rappresentanze, cittadini, intorno alle questioni identitarie cardine e alle idee-progetto di sviluppo regionale.

Non sarebbe opportuno, pertanto, mettere in Statuto un elenco di principi così generali da essere buoni per ogni regione. Piuttosto, dovrebbero trovarvi spazio principi coerenti con la specifica identità, vitalità, coesione, articolazione dei poteri della regione. L’orientamento dell’azione politica dell’istituzione regionale transita attraverso la *chiara individuazione delle specificità regionali in termini di risorse, conformazioni sociali ed economiche, strutture istituzionali*. Lo Statuto è il “luogo” dove queste specificità dovrebbero trovare definizione, rinviando alle procedure della prassi legislativa e amministrativa le diverse declinazioni possibili dei principi individuati.

Ciò dovrebbe indurre, in fase di redazione dei nuovi Statuti, a non cadere nella “trappola” della puntuale elencazione di diritti universali e tutti condivisibili all’interno del titolo dei principi (i diritti della persona, le pari opportunità, il lavoro, la pace, per fare solo alcuni esempi). È l’applicazione concreta dei diritti attraverso le politiche regionali a renderli effettivi, non la mera declamazione nella carta statutaria, dove comunque potrebbero

rimanere lettera morta qualora non trovassero concreta traduzione nell'opera di programmazione e intervento dell'istituzione regionale.

Oggi, infatti, anche le regioni sono immerse in processi globali per cui si viene affermando una logica di "aterritorializzazione" del diritto: nel flusso sovranazionale delle convalidazioni dei diritti e principi generali, la cittadinanza non è più ancorata alla residenza territoriale, non risponde più alla volontà statale di trasformare i bisogni sociali in diritti validi all'interno di un determinato confine nazionale. L'arricchimento dei diritti di cittadinanza e l'*effettività* della cittadinanza dipendono dalla capacità del "governo più prossimo" di riconoscere, tradurre e onorare per i "propri" cittadini i principi e i valori che fanno vivere in un'area più vasta (nazionale, europea, sovracontinentale) la cittadinanza. La produzione delle leggi che su tali diritti devono ruotare, del resto, attiene di più alle procedure. È più sensato, quindi, definire nello Statuto i *meccanismi procedurali virtuosi* attraverso i quali i diritti trovano attuazione.

Per queste ragioni, è bene resistere alla tentazione di approvare degli Statuti-fotocopia che, più o meno retoricamente, ricalchino le indicazioni di principio e i diritti universali che solitamente aprono le carte costituzionali nazionali. Abbandonando la tendenza all'enfatizzazione, in ultima analisi nello Statuto non dovrebbero cristallizzarsi delle verità sempiternelle, quanto definirsi degli impegni procedurali. Per ciò stesso lo Statuto dovrebbe essere un *documento essenziale*:

- *di stampo processuale*, in grado cioè di attivare processi reali piuttosto che concentrarsi su astratte declamazioni;
- *aperto e promozionale*, in modo da non determinare un irrigidimento su tutti i diritti e le materie possibili, così "ingessandosi" rispetto a ciò che in futuro potrebbe essere opportuno regolare in modo diverso semplicemente perché evolutosi.

4. IL FALSO PROBLEMA DI UNA “CITTADINANZA DIFFERENZIATA”

Gli elementi richiamati prefigurano l’opportunità non di una *devolution* regionale generalizzata (che, con buona probabilità, getterebbe il Paese nel caos, qualora si elevasse in alto il tetto delle prerogative di autonomia per tutte le Regioni al fine di rispondere in maniera *uniforme* alla maggiore domanda di autonomia espressa da *alcune* Regioni del Nord), bensì di un *processo di graduale allocazione asimmetrica delle competenze* “di fatto” (in altri termini, *guidato dal basso*, poiché gradualità e asimmetria sono connaturali ad un processo di differenziazione innescato dai territori stessi), con la preservazione della sussidiarietà verticale (il ruolo di supplenza e compensazione dello Stato centrale) nei contesti a scarsa capacità di recepimento delle nuove funzioni.

Questa ipotesi deve essere comunque confrontata con il “rischio” riferibile al principio della differenziazione e al modello asimmetrico di autonomia, posto da un regionalismo “a geometria variabile” o a due o più velocità. Il rischio attiene alla possibilità di mantenere diritti uguali per tutti e un livello di servizi di base omogeneo sull’intero territorio.

Dal punto di vista dei diritti di “cittadinanza sociale” (soprattutto i diritti legati ai servizi nel *welfare*), ci verremmo forse a trovare nella situazione paradossale di avere regioni con *diritti di cittadinanza differenziati*? Esiste la possibilità che i diritti vengano diversamente sanciti e tutelati nelle diverse realtà regionali secondo la diversa valorizzazione dei principi fondamentali?

A ben vedere, questo dubbio è frutto di un doppio equivoco: la convinzione che l’eguaglianza presupponga l’uniformità e che tra regionalismo differenziato e stato sociale esista un conflitto insanabile, per un verso, e che i diritti siano legati ad una cittadinanza territoriale (secondo una logica propria al modello in crisi di Stato-nazione), per un altro verso.

Oggi abbiamo cittadinanze sociali regionali in qualche modo differenziate *di fatto*, a prescindere dalle formalizzazioni statutarie. Non solo, nell’ottica della declinazione dei diritti in servizi di *welfare* le differenze potrebbero essere significative, sia per la diversa applicazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, sia per il lavoro di cesello

nell'articolazione dei requisiti di accesso ai servizi, che potrebbero risultare anche molto diversi tra Regioni.

Beninteso, due “paletti” posti ad argine di inaccettabili derive disgreganti esistono:

- le generali ragioni etiche della democrazia;
- l'uniformità dei livelli essenziali dei servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, la cui definizione è sancita come potestà esclusiva dello Stato nel nuovo titolo V della Costituzione.

Entrambi, tuttavia, non dissipano del tutto il dubbio. Rispetto al primo punto, va messo in conto l'arbitrio delle diverse “sensibilità” etiche. Il dubbio ha senso soprattutto rispetto a principi e diritti che fanno riferimento a *valori* (etici, religiosi, persino politici): sebbene per l'approvazione degli Statuti occorra una maggioranza qualificata in Consiglio, esiste la possibilità che una determinata congiuntura politica possa determinare un taglio discrezionale nelle scelte che poi peseranno sulla storia futura delle comunità regionali. Ad esempio, la famiglia istituita con il matrimonio (religioso o civile) è stata messa al centro di recenti provvedimenti in campo socio-assistenziale in Lombardia e nel Lazio, valorizzando un preciso soggetto sociale, piuttosto che promuovendo diritti individuali dei singoli, come sarebbe accaduto invece nel caso di estensione della nozione di famiglia anche alle coppie di fatto. Conseguenze diverse si avrebbero se un approccio simile fosse formalizzato nello Statuto come disposizione di principio.

Rispetto al secondo punto, vi è la possibilità di pervenire a “gerarchie” diverse dei diritti riconosciuti e condivisi, variabili da regione a regione. Vi sono contesti in cui la disoccupazione è una emergenza rispetto ad altri dove costituisce un problema solo marginale o fisiologico (quindi il diritto al lavoro diviene diversamente prioritario), altre regioni sono afflitte da una senilizzazione della popolazione preoccupante (qui si impone la priorità del diritto all'assistenza socio-sanitaria degli anziani), altre sono dotate di un capitale umano sottosviluppato (qui è preminente il diritto all'istruzione superiore e alla formazione professionale), in altre si pone l'esigenza di tutelare le minoranze (in tal caso il diritto della minoranza linguistica di alcuni potrebbe prevalere sul diritto al lavoro di altri), in altre la più intensa

diffusione delle nuove forme del lavoro richiede la fissazione di regole e principi nuovi.

In più, oggi si prefigurano “nuovi diritti” che nella Costituzione della Repubblica del '48 non potevano essere immaginati (ad esempio, è ormai al centro del dibattito la questione del riconoscimento dei diritti della famiglia anche alle unioni di fatto e ai nuclei formati da gay, che in alcuni Paesi europei, come l'Olanda e la Danimarca, hanno ottenuto un riconoscimento legale). Potrebbe essere opportuno oggi, da questo punto di vista, un gioco “anticipatorio” delle Regioni rispetto alla Costituzione nazionale, ma non in sede di Statuto, bensì nell'ambito delle politiche sociali regionali.

In definitiva, tutti questi nodi vanno sciolti non attraverso una rigida definizione statutaria dei diritti dei cittadini (formale e di per sé inefficace qualora rimanesse disattesa), bensì attraverso una declinazione in politiche regionali calibrate sulle specificità dei contesti locali rispondenti ad un *unico principio vincolante: il costante riferimento e l'atto di fedeltà alle specifiche caratteristiche e alle esigenze peculiari di ciascuna singola realtà regionale*. In questo modo lo Statuto potrà rispondere all'esigenza di *attivare processi reali di promozione e sviluppo*, piuttosto che ribadire retoricamente la valenza di principi e diritti universali.

Parte seconda

UN'ANALISI DELLE PROPOSTE IN ESSERE

5. INTRODUZIONE

L'entrata in vigore nel nostro ordinamento della riforma del Titolo V della II parte della Costituzione attraverso la l. cost. n. 3 del 2001 ha impresso indubbiamente una forte accelerazione al processo di revisione/ristrutturazione dei rapporti centro-periferia nel nostro Paese, un riallineamento già peraltro particolarmente vivo ed intenso a seguito della l. cost. n. 1 del 1999 e della l. cost. n. 2 del 2001 per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 com'è noto, però, ha decisamente aperto un nuovo assetto tra gli ordinamenti regionali (ormai infatti, come sostenuto da Barbera e Fusaro, si dovrebbe parlare più correttamente al plurale piuttosto che al singolare di 'ordinamento regionale') nella nostra Costituzione, prevedendo nei nuovi redigenti statuti regionali nuovi poteri e funzioni.

Rovesciando, tra le altre cose, le competenze spettanti alle Regioni rispetto allo Stato, trasformando l'elenco del 'vecchio' art. 117 nel quale - spettando in Costituzione tutte le materie allo Stato - venivano indicate le materie di competenza delle Regioni, in un elenco nel quale le Regioni hanno tutte le competenze legislative (delimitando per il principio *enumeratio est limitatio* le materie che invece competono allo Stato), vi è stato quindi un totale 'rovesciamento' del criterio di riparto delle competenze che ha portato lo Stato alla sempre maggiore presa di coscienza di un mutamento della propria forma strutturale in senso autonomico (Reposo), sulla falsa riga - se si ritiene necessario comunque in questa fase di 'fluidità' istituzionale trovare un termine di paragone - con quello spagnolo.

Per le Regioni, invece, tutto ciò costituisce un importante segno verso una completa e piena 'maturità' e riconoscibilità istituzionale che però, come hanno sottolineato già alcuni autorevoli commentatori, non deve portare, rispetto ad esempio ai nuovi rapporti che intercorrono con gli enti locali, a forme di neo-centralismo regionale.

Pertanto, con il nuovo Titolo V ai sensi dell'art. 114, le Regioni (al pari delle Province e dei Comuni) sono chiamate a redigere dei nuovi statuti che dovranno affrontare questioni di grande rilevanza che coinvolgono non solo la parte organizzativa, cioè forma di governo, sistema elettorale, struttura

dei poteri (già peraltro ispirata dalla l. cost. n. 3 del 2001 soprattutto per quanto riguarda la forma di governo, tema sul quale non si entra in questa sede), ma anche – se non soprattutto – riguardo la parte relativa ai diritti di cittadinanza.

Il salto qualitativo, il *quid pluris*, richiesto ai Consigli regionali e alle loro Commissioni Statuto, infatti, è quello di delineare nei loro nuovi Statuti, non soltanto nuovi strumenti tecnico-istituzionali per garantire il migliore funzionamento e la migliore allocazione possibile della propria struttura politico-istituzionale, ma soprattutto quello di riconoscere e di valorizzare la propria identità e “specificità regionale”, incentivando le peculiarità, le caratteristiche, i tratti distintivi che sotto ogni profilo, ma in particolare sul versante dei diritti e delle libertà, possano contribuire a delineare meglio i connotati delle Regioni, all’interno del nuovo regime di autonomia previsto dal Titolo V della Costituzione.¹

Ebbene, in questa fase redigente degli Statuti Regionali, si pone il problema della necessità - che però costituisce in sé anche una opportunità - di definire un quadro rinnovato a livello regionale per i diritti di cittadinanza, intesi come individuazione, tutela e promozione dei diritti civili e sociali, sia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione, sia in funzione delle nuove competenze esclusive e concorrenti attribuite dal novellato art. 117 Cost. alle Regioni, sia infine in un ambito più generale in rapporto con le altre regioni e l’Europa.

Per contribuire ad una riflessione sulla necessità, sui modi e sulle forme per garantire la cittadinanza negli Statuti regionali, questo *paper* è stato strutturato da un lato in modo tale da evidenziare, partendo dalle definizioni di ‘preamboli’ e di ‘disposizioni di principio o principi generali’ e da alcuni esempi rilevabili in alcune costituzioni straniere, quali diritti di cittadinanza potrebbero essere inseriti negli Statuti regionali; dall’altro, invece, in modo tale da rilevare e registrare quanto su questi temi è già stato predisposto nelle proposte di Statuto già presentate (Abruzzo, Basilicata, Calabria,

¹ Sui vari aspetti e versanti che possono interessare all’interno della nuova fase costituente delle Regioni si segnalano due paper, sulla rappresentanza e le nuove identità regionali e sulla ridefinizione delle funzioni di indirizzo e controllo dei Consigli regionali, già predisposti dal Censis e disponibili sul sito internet: <http://www.parlamentiregionali.it>

Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto
(proposta Galan), Veneto (proposta Cacciari et alii).



6. I PREAMBOLI: NATURA E FUNZIONI

Partendo quindi dall'analisi del concetto di preambolo deve essere sottolineato che molte costituzioni inseriscono questi testi a mo' di manifesto prima del testo costituzionale; laddove presenti, eccezioni a questa regola possiamo ritrovarne soltanto nelle costituzioni del Belgio, dell'Olanda, della Svezia e dell'Austria.

Questa parte che precede l'intera articolazione ha in genere almeno tre significati, non sempre distinti e spesso integrati tra loro:

- *il preambolo con richiami ad elementi di 'trascendenza'*: esempio di ciò possono essere i preamboli della Legge Fondamentale tedesca del 1949 laddove si prevede che il popolo tedesco è “Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini...” oppure la recente Costituzione svizzera laddove si prevede una invocazione divina (“In nome di Dio Onnipotente...”);
- *il preambolo con richiami ad elementi storico-ricostruttivi*: questo tipo di preambolo, che può includere anche richiami ad elementi di ‘trascendenza’, costituisce la modalità più comune tra le più antiche costituzioni, dalla Costituzione degli Stati Uniti (“Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di perfezionare ulteriormente la nostra Unione...”) a quella della Costituzione francese del 1958 che incorpora sia la Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789 sia il Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946 (Costituzione della IV Repubblica);
- *il preambolo con richiami ad elementi di principio politico-costituzionale*: questo è il testo che caratterizza invece le costituzioni più recenti e costituisce il ‘manifesto’ politico-costituzionale ispirativo. Costituisce un esempio valido di ciò, il preambolo della Costituzione spagnola del 1978, laddove tra le altre cose si afferma che si vuole “Consolidare uno Stato di diritto che assicuri la supremazia della legge come espressione della volontà popolare...”.

Ciò detto, sebbene spesso ‘dimenticati’ da cittadini e operatori, questi testi costituiscono una parte relevantissima degli addentellati, dei punti di sostegno e di rinforzo ad uso delle Corti Costituzionali per i loro *judicial*

review: in questo caso valga per tutti l'esempio francese quando costituì una autentica 'svolta' per il Conseil Constitutionnel negli anni '70 il far riferimento, come parametri interpretativi di giudizio, anche alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789 e al Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946 (Costituzione della IV Repubblica). Una scelta che ha contribuito non poco in Francia all'estensione dei diritti e delle libertà per i cittadini.

Resta da chiedersi comunque quale 'vincolatività' debba essere attribuita ai preamboli. Devono essere considerati al pari delle norme costituzionali o fondamentali, la cui violazione quindi costituisce un rilievo giustiziabile dalla Corte costituzionale, oppure costituiscono soltanto dei 'manifesti' non normativi (e quindi non vincolanti), delle parole o locuzioni che non possono considerarsi come parametri per un eventuale giudizio di legittimità costituzionale?

La dottrina più autorevole (Haberle, Denninger) sostiene che, laddove non sia esplicitamente previsto, essi debbano avere funzione vincolante, nel senso di costituire una "misura della costituzionalità" (Ehrmann, Burdeau) che consenta alle Corti di estendere le garanzie dei diritti fondamentali dei cittadini. Quindi i preamboli dovrebbero essere considerati nella maggior parte dei casi non dei "*cerimonious laying down of programmatic statements*" (Denninger) ma delle disposizioni di tipo normativo e vincolante.

7. LE DISPOSIZIONI DI PRINCIPIO

Spesso confuse con i preamboli, le disposizioni di principio o norme programmatiche² che costituiscono parte importantissima della nostra Costituzione si incentrano sulla necessità che ha ogni ordinamento (ma anche il diritto in genere) di delineare gli assi cartesiani lungo i quali incastonare via via i vari istituti, fattispecie, organi.

Le disposizioni di principio costituiscono quindi il tessuto connettivo sul quale gli operatori, ed i giudici in particolare, trovano modo di garantire un quadro unico normativo per tutti i cittadini, uno sfondo comune che però non è statico ma è dinamico, sempre in tensione ed in rapporto con la costituzione materiale, con lo *stream* socio-politico del Paese.

² Come non ricordare la *querelle* tra la Corte di cassazione e la Corte costituzionale, nella sua prima sentenza, riguardo alla distinzione tra norme costituzionali direttamente precettive, norme costituzionali a precettività differita e norme costituzionali meramente programmatiche, in cui si poteva cogliere il tentativo della Corte di Cassazione di depotenziare la carica innovativa dei nuovi principi costituzionali e, insieme, avallare la mancata attuazione di molti dei contenuti più significativi della Costituzione (Caretti – De Siervo).

8. GARANTIRE I DIRITTI DI CITTADINANZA: L'AN E IL QUOMODO

In questo quadro, anche per i nuovi Statuti regionali in fase di redazione dovrebbero trovare posto i diritti di cittadinanza. Sebbene non sia ancora definitivamente acquisita in dottrina la necessità che gli Statuti accolgano e introducano i diritti di cittadinanza - per alcuni infatti l'alveo 'naturale' dei diritti di cittadinanza sarebbe l'ordinamento nazionale e non quelli regionali anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 117 Cost. c. 1 lettera m) che attribuisce allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" - appare certo altresì il fatto che il nuovo Titolo V prevede tutta una serie di materie di competenza regionale che rientrano pienamente nel tema dei diritti di cittadinanza: dalla previdenza complementare e integrativa, alla tutela della salute, all'istruzione.

Ecco che quindi che per il Legislatore regionale si pongono almeno tre ordini di problemi:

- 'incorporare' i diritti previsti dalla nostra Costituzione attraverso, ad esempio, un semplice rinvio?;
- oppure, così come è possibile ad esempio rintracciare nella proposta di Statuto della Regione Lazio, prevedere l'automatico incorporamento nello Statuto dei diritti di cittadinanza previsti in Costituzione e, per rendere via via lo Statuto adeguato alla costituzione materiale, inserire nello Statuto anche il richiamo ai diritti che la Corte Costituzionale, attraverso la sua giurisprudenza, rileva e segnala?;
- allo stesso tempo, è possibile individuare - per il livello regionale - dei particolari diritti di cittadinanza che a livello nazionale ancora 'faticano' ad emergere: dal diritto di voto attivo e passivo per gli immigrati residenti da almeno cinque anni, all'estensione dei diritti sociali e sanitari, alla promozione di particolari diritti legati alla tutela dell'ambiente e del paesaggio?

D'altronde è sulla risoluzione della coppia dicotomica "inserimento-richiamo" dei diritti e sulla successiva graduazione di intensità che si gioca il necessario nuovo rapporto da instaurare tra Regione e cittadini.

Considerato ciò e risposto positivamente all'*an*, sembra necessario individuare e delineare il *quomodo* che consenta di inserire i diritti di cittadinanza nel modo migliore possibile all'interno dello Statuto.

In questo senso, deve essere sottolineato con grande chiarezza che una scelta del genere vede indubbiamente le disposizioni di principio come il 'luogo' più idoneo per accogliere e raccogliere i diritti di cittadinanza 'regionali'.

Appare infatti decisamente da evitare ogni tentativo di inserimento dei diritti di cittadinanza – se considerato necessario adottare una qualsiasi forma di 'manifesto' iniziale – nel preambolo se non esclusivamente in forma di richiamo evocativo, ispirativo, (p. es. "La Regione si riconosce e garantisce i diritti sanciti dalla Costituzione italiana etc..."). Infatti, qualora si ritenesse comunque utile l'inserimento di un 'catalogo' di diritti, più o meno esteso e diversificato rispetto a quello della Costituzione, esso certamente dovrà essere inserito nelle disposizioni di principio, nei principi fondamentali.

9. IL TEMA DEI DIRITTI DI CITTADINANZA NELLE PROPOSTE DI STATUTO REGIONALE GIÀ PRESENTANTE

Può essere utile analizzare come le proposte di Statuto regionale, sebbene ancora provvisorie, già presentate da alcune Regioni, trattano il tema dei diritti di cittadinanza e più in generale dei diritti e delle libertà *tout court*, sia sotto il profilo dell'*an* sia sotto il profilo del *quomodo*, in modo tale da rendere più semplice ma non meno intensa una riflessione comune su questo tema. Ovviamente questa analisi³ terrà in considerazione come parametri soltanto la presenza di preamboli o disposizioni di principio riguardo ai diritti di cittadinanza, senza entrare in altri settori strutturali o organizzatori dello Statuto.

9.1. Abruzzo

La Regione Abruzzo ha presentato il 21 ottobre 2001 la bozza di Statuto regionale. Questo testo, organizzato in nove titoli e composto da 88 articoli, prevede nel Titolo I (“Le disposizioni di principio”) l’elencazione dei principi ispiratori e dei diritti di cittadinanza che qualificano questa regione, accantonando quindi qualsiasi ipotesi di preambolo o ‘manifesto’.

Nei primi dieci articoli del Titolo I si possono ritrovare i diritti di cittadinanza e lo schema qui adottato è molto chiaro: oltre a richiamare all’art. 4, c. 1 attraverso una formula ‘classica’ (“La Regione è impegnata al rispetto e alla promozione dei diritti dei cittadini previsti dalla Costituzione”) i diritti previsti in Costituzione, questo testo prevede all’art. 5, nel quadro dei principi informativi del proprio ordinamento economico-sociale, forti aperture sottolineando da un alto che “La Regione cura e promuove la qualità della vita, garantisce la sicurezza sociale e la salute” e, allo stesso tempo, che “agisce responsabilmente nei confronti delle

³ Per questa indagine si è fatto riferimento ai testi disponibili on line sia all’interno del sito “Statutiregionali.it” [<http://www.statutiregionali.it>] sia all’interno dei siti ufficiali delle rispettive regioni prese in considerazione.

generazioni future” (art. 5, c. 1); inoltre, nel comma 3 dello stesso articolo si trova un esplicito richiamo alle “regole dello sviluppo sostenibile” e alla necessità di contribuire a realizzare la “piena occupazione, anche attraverso la formazione e l’innovazione economica e sociale”. Infine, nel comma 4 dell’art. 5 prevede che “La Regione tutela gli anziani e i portatori di handicap e garantisce loro una esistenza libera e dignitosa; persegue l’obiettivo di assicurare a tutti il diritto all’abitazione”.

E’ significativo inoltre, all’art. 6, il richiamo specifico alla valorizzazione degli “apporti degli abruzzesi allo sviluppo della Repubblica” e quello, all’art. 8 sul principio di sussidiarietà, del “ruolo delle autonomie funzionali e dell’associazionismo”. Parimenti, si può trovare una valorizzazione della “autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e la realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale” (art. 8, c.1) e, oltre al sostegno della partecipazione politica (art. 9), la previsione – segnale importante di una attenzione peculiare nella fase redazionale – dello *status* dell’opposizione politica (art. 10) che viene considerata come “una componente essenziale del sistema democratico” e alla quale, non solo si attribuisce “il diritto di rappresentare pubblicamente la critica nei confronti dell’azione generale e delle singole iniziative della maggioranza e dell’Esecutivo regionale” (art. 10, c.1), ma anche al comma 2 dello stesso articolo si attribuisce all’opposizione “il diritto che venga rispettato il principio dell’alternanza di governo”.

9.2. Basilicata

La regione Basilicata ha presentato per adesso, a quanto ci è dato sapere, esclusivamente due ipotesi alternative concernenti entrambi il Titolo I dedicato ai ‘Principi generali’: una ipotesi, che per comodità chiameremo a) consta di 14 articoli e, l’altra che consta di 13 articoli, che chiameremo b).

Si deve subito premettere che le due ipotesi, in realtà non sono molto differenti tra loro. Entrambe, all’art. 5, prevedono il principio di sussidiarietà, ma è soprattutto all’art. 6, dedicato all’uguaglianza e ai diritti di libertà che si riscontrano delle differenze. Infatti il testo b), secondo lo schema del rinvio alla Costituzione, prevede che la Regione operi “per garantire il pieno sviluppo dei diritti di libertà riconosciuti dalla Costituzione italiana e dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo”. Il

testo a), invece, aggiunge nel comma 3 che la Regione “Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni. Non può limitare il diritto dei cittadini dell'Unione Europea di esercitare in qualunque parte del territorio regionale la loro professione, impiego o lavoro”.

Peraltro l'articolo 7 in ambedue i testi individua gli obiettivi istituzionali della Regione delineando un quadro nel quale la Regione, oltre a promuovere l'autonomia delle comunità che costituiscono il popolo lucano, ne realizza lo sviluppo sociale ed economico in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia”, riconoscendo “le formazioni sociali nelle quali si esprime la persona umana” e, tra le altre cose, favorendo “l'iniziativa libera dei cittadini, singoli o associati, volta al compimento di attività di interesse generale, e ciò sulla base del principio di sussidiarietà”, infine, operando per “l'edificazione di una società che considera i diritti umani e il pluralismo etnico, culturale e religioso come patrimonio proprio e irrinunciabile”.

Nell'art. 8 intitolato “azioni concrete” la bozza di Tit. I del costituendo Statuto della Regione Basilicata proclama l'impegno regionale a “il diritto al lavoro, alla sicurezza sociale e il diritto allo studio” (art. 8, c. 1, lett. a), e ad una “ampia e democratica informazione, sostenendo l'organizzazione dei servizi ad essa relativi” (art. 8, c. 1, lett. f).

E' assai interessante infine l'art. 11 che ‘costituzionalizza’ in entrambe le ipotesi la programmazione come metodo (*rectius*, “criterio”) ispiratore della propria azione, intesa come “razionale elaborazione degli interventi nel quadro dei fini prefissati e delle risorse disponibili”. Allo stesso tempo, la bozza presentata prevede all'art. 12 la partecipazione dei cittadini assicurando “nei modi stabiliti dalla legge, un'informazione ampia precisa ed imparziale in ordine alla propria attività”.

Il testo chiude con uno sforzo importante: la ricerca del *quid pluris* che possa caratterizzare la specificità regionale, prevedendo all'art. 13, intitolato “L'identità lucana in Italia e nel mondo”, che la Regione si impegna a “eliminare il fenomeno della emigrazione forzata necessitato da prevalenti ragioni di sopravvivenza; a tutelare i diritti e la condizione dei lavoratori lucani e delle loro famiglie fuori dal territorio regionale; a difendere la cultura della Basilicata in tutte le Regioni e gli Stati ove i lucani hanno dato luogo a forme organizzate di identificazione dei luoghi e delle tradizioni di origine e provenienza”.

9.3. Calabria

Il progetto di legge statutaria, predisposto su iniziativa dei consiglieri Naccarato, Bova e Pezzimenti (Presidente e componenti de “l’Ufficio di presidenza della Commissione per l’autoriforma”), è stato presentato dal Consiglio regionale della Calabria il 27 settembre 2001.

Questo testo è composto da undici Titoli e un allegato nel quale si riportano altre ipotesi integrative ed alternative per un approfondimento ulteriore. Consta di 57 articoli e anche qui, come per le altre proposte di statuto presentate, non vi è alcun riferimento all’ipotesi di inserire un preambolo.

Il testo, in particolare, fa riferimento ai principi fondamentali nel Tit. I (Principi fondamentali) che consta di due articoli e da una prima impressione sembra dedicarsi in modo peculiare, piuttosto che ad una qualificazione dei diritti e delle libertà, a descrivere e a regolare dettagliatamente la parte relativa alla forma organizzativa della Regione (tit. III).

Nella relazione introduttiva si specifica che la proposta di statuto insiste sul concetto di autonomia della regione “nell’unità della Repubblica e nell’ambito europeo” e che si presenta come una proposta aperta ad ogni “contributo positivo sia di carattere emendativo che integrativo”. Grande centralità e risalto viene data alla partecipazione popolare alla quale viene dedicato esplicitamente tutto il titolo II (artt. 3-9). E, come affermato dalla relazione che precede il testo proposto all’attenzione pubblica, tra gli elementi di particolare interesse si possono evidenziare il riconoscimento dei diritti della fasce deboli della popolazione al superamento delle cause che determinano diseguaglianza e disagio (art. 2, c.2, lett. b), il principio di sussidiarietà (lett. c), la promozione di un sistema di istruzione e formazione, integrativo a quello ordinario e da considerare investimento strategico per il futuro della Calabria, volto ad assicurare ai calabresi opportunità di crescita tali da consentire loro reale parità nel contesto nazionale ed europeo (lett. d), la realizzazione di un sistema integrato di servizi per tutti i cittadini, e particolarmente per le persone che vivono situazioni di disagio, favorendo l’associazionismo e le attività di volontariato (lett. g), la partecipazione popolare anche per la verifica dell’azione dei poteri pubblici (lett. h), la tutela e la valorizzazione delle minoranze etniche e linguistiche della Regione (lett. l), il legame organico

con i Calabresi nel mondo, anche prevedendo un loro rappresentante democraticamente eletto nell'Assemblea regionale (lett. m), il pieno rispetto dei diritti della persona umana e l'effettivo godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati e degli apolidi (lett. e), la salvaguardia e la valorizzazione delle tradizioni popolari calabresi (lett. o).

Punti di grande interesse – si pensi alla lettera e) – che insieme con il quarto comma dell'art. 2, cioè la possibilità di stabilire rapporti con le Nazioni prospicienti il Mediterraneo, pone la proposta della Calabria come punto di riferimento anche per il lavoro di altre Regioni italiane.

9.4. Campania

La Regione Campania non ha ancora predisposto un documento organizzato secondo un articolato. E' disponibile soltanto un testo 'III Promemoria. Lo "stato dei lavori della Commissione per la revisione dello Statuto", firmato da Salvatore Ronghi, Presidente della Commissione Statuto, nel quale si evincono soprattutto le *issues* principali sul fronte strutturale e organizzativo del nuovo Statuto e non si afferma nulla di specifico relativo ai diritti di cittadinanza.

9.5. Lazio

Predisposto da un Gruppo di Studio nominato dalla Giunta regionale⁴ ed accolto come testo-base di lavoro della Commissione Statuto, lo 'Schema di Bozza di Statuto della Regione Lazio' consta di 81 articoli ed è diviso in tre parti, più le 'Disposizioni transitorie'.

Questo testo, al pari di quello della regione Calabria, si presenta molto interessante. Qui infatti l'idea di principi 'manifesto', di norme che possano essere considerate 'segni' qualificanti l'ordinamento del Lazio sono state inserite nel Titolo I (principi di autonomia), laddove si prevede che

⁴ Gruppo di studio composto dai Proff. A. Chiappetti, A. Baldassarre, A. Corasaniti.

“l'autonomia è irrevocabile” (art.1, c. 2) e che questa regione “valorizza e intende rafforzare la propria autonomia in tutte le sedi istituzionali dello Stato” (art. 3, c. 2).

La parte però più direttamente attinente al tema dei diritti è quella che fa capo al Titolo II, intitolato ‘Principi fondamentali’.

Anche in questa proposta, così come nelle altre già esaminate, si è scelto di fare un esplicito richiamo alla Costituzione, in quanto la Regione “garantisce l’attuazione del principio di eguaglianza e dei diritti di libertà, dei diritti civili, sociali, economici e politici sanciti dalla Costituzione italiana” (art. 8, c. 1), ma allo stesso tempo si estendono le tutele e le garanzie dei diritti prevedendo, al comma 2, che “essa dà attuazione a tutte le ulteriori forme di estrinsecazione della libertà e dei diritti dell’individuo e delle formazioni sociali che sono maturate e maturano a seguito dello sviluppo della coscienza democratica, civile e sociale della Nazione o che sono rilevate dalla giurisprudenza costituzionale”. Come si è già avuto modo di evidenziare, questo testo per consentire una maggiore aderenza dello Statuto all’evoluzione della costituzione materiale prevede di incorporare, in modo automatico, la giurisprudenza della Corte costituzionale al suo interno. Un’operazione peculiare che però non può non indurre almeno qualche dubbio interpretativo.

Allo stesso tempo, all’art. 9 si propone di “la piena parità dei sessi e tutela le persone ed i gruppi sociali deboli, impegnandosi a superare le effettive situazioni, anche transitorie, di necessità e di bisogno” e la predisposizione di “servizi occorrenti per garantire ad ognuno, tenuto conto delle diverse condizioni economiche, il pieno diritto all’assistenza e alla salute” sebbene promuovendo “nel campo della ricerca e dell’assistenza sanitaria, forme di concorrenza tra iniziativa pubblica e iniziativa privata”.

9.6. Liguria

Anche la Regione Liguria, al pari della Campania, sembra fino al 22 giugno 2001, non aver prodotto altro che un documento di principi ed indirizzi per la stesura del nuovo statuto della Regione. In questo testo sono stati evidenziati i principi ‘caratterizzanti’ la Regione (presenza del mare, consolidato sistema portuale come risorsa predominante, vocazione di

‘ponte’ sull’Europa, compatibilità con un ambiente ed un territorio geograficamente assai peculiare) e i diritti da inserire (richiamo alla Dichiarazione dei diritti fondamentali dell’uomo dell’Onu, la Carta dei diritti dell’Unione Europea, la Costituzione italiana) e sembra probabile che – pur in assenza di un seppur minimo articolato - il nuovo Statuto accoglierà questi principi e criteri in disposizioni di carattere generale e non in un preambolo.

9.7. Marche

Il testo di modifica dello Statuto delle Marche è stato elaborato sulla base del dibattito svolto in Commissione Statuto e tenendo conto delle osservazioni che i soggetti istituzionali, sociali ed economici hanno formulato nel corso delle audizioni svolte, anche se, essendo i lavori terminati nel febbraio 2000, il testo non è stato formalmente approvato dalla Commissione, in vista del rinnovo elettorale.

Questo testo si presenta di particolare interesse, sebbene non ancora ufficiale, in quanto è l’unico testo a tutt’oggi che propone un preambolo riassuntivo dei ‘valori’ delle tradizioni delle Marche.

Il Preambolo richiama sia elementi storico-ricostruttivi sia elementi di politico-costituzionali ma decisamente non vi si trova alcun riferimento ad elementi di tipo ‘trascendente’. In questo testo si prevede che “Il Consiglio regionale delle Marche, richiamandosi al patrimonio storico del Risorgimento, ai valori ideali e politici della Repubblica nata dalla Resistenza, ai contenuti di libertà, pluralismo e autonomia affermati dalle forze democratiche e regionaliste nella Costituzione, alla tradizione civile, culturale e comunitaria delle popolazioni marchigiane, adotta il presente Statuto.”

La scelta effettuata dalla Regione Marche consente di organizzare quindi nel Titolo I i principi fondamentali in modo tale da mantenere una certa ‘pulizia’ logico-contenutistica che deve essere rimarcata. Infatti, se all’art. 2 si dimostra una grande apertura europea prevedendo che “La Regione opera nel quadro dei principi e delle norme dell’Unione Europea, perseguendo la migliore valorizzazione delle politiche regionali comunitarie, la collaborazione con le altre Regioni d’Europa, la partecipazione regionale

alla vita dell'Unione” arrivando addirittura a parlare di un “il rafforzamento dell'integrazione dei popoli europei”, nell'art. 3, pur non richiamandosi esplicitamente alla Costituzione, il testo adotta un lessico assai simile stabilendo che “la Regione concorre a promuovere la piena realizzazione della persona e la reale partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale, per renderne effettiva la libertà, l'uguaglianza e la pari opportunità” (art. 3, c. 1), prevedendo “la più ampia partecipazione dei cittadini, degli enti locali e delle formazioni sociali alla realizzazione della politica regionale nonché all'esercizio della potestà legislativa e amministrativa”.

9.8. Piemonte

Nella relazione su “L'attività della Commissione speciale per la revisione dello Statuto e della Commissione tecnica: sintesi e lettura guidata dei lavori”, la Commissione speciale per la revisione dello Statuto ha analizzato soprattutto gli articoli dello Statuto che devono essere riscritti in quanto ormai completamente superati a seguito di “nuovi e diversi” principi e disposizioni introdotte da leggi statali e regionali successive all'approvazione dello Statuto. Oltre a ciò ha posto attenzione anche ai “nuovi e ulteriori” principi e disposizioni “introdotti da successive leggi statali e regionali che avrebbero potuto essere ripresi e ribaditi nella Carta Fondamentale”.

Anche nell'attività descritta dalla relazione l'impressione che si ricava è che la parte organizzativa costituisca un punto di maggior approfondimento analitico rispetto alla parte valoriale e dei diritti.

9.9. Toscana

Anche la Toscana, nel documento predisposto dalla Commissione Statuto intitolato ‘Prime indicazioni’, prevede che il nuovo Statuto dovrà contenere “in forma non retorica né dispersiva, una riconoscibile “carta di identità” dell'Istituzione, rappresentativa dei valori etici, culturali e sociali più largamente condivisi tra tutti i cittadini toscani”; non censendo

“minuziosamente tutti i possibili “diritti” dei cittadini o tutte le auspicabili “virtù” che la Regione Toscana dovrà avere”, quanto fissando “in modo chiaro ed inequivoco, quei princìpi di assoluto riferimento che costituiscano anche una base comune sulla quale operare, a prescindere dal tipo di maggioranza che governa la Toscana”. Si immagina, in attesa di vedere l’articolato, che piuttosto che un preambolo vi sarà un titolo dedicato ai principi fondamentali.

9.10 Umbria

La regione Umbria, nella proposta di programma di lavoro contenuta nell’art. 2 della legge istitutiva della Commissione speciale per la riforma dello Statuto prevede che sarà necessario (p. 4) “decidere i principi di carattere generale ovvero i valori che disegnano l’identità umbra e che identificano la fisionomia istituzionale, culturale, territoriale e storica della regione”. In particolare, questo testo dovrà affrontare come punti definiti qualificanti “l’identità regionale, in riferimento specifico ai temi dello sviluppo economico e ambientale in una prospettiva europea, di un territorio, che è costituito da rete di città” e da una riscoperta dei “profili storici, culturali e sociali della comunità umbra”, valorizzando le “risorse naturali, storiche, umane, economiche e tecnologiche”.

In questo quadro non viene prefigurato nessuno schema di riferimento anche se si prevede anche in questa regione, così come per la maggior parte delle altre, l’adozione di un rinvio alla Costituzione in tema di diritti e l’adozione di principi fondamentali come norme quadro.

9.11 Veneto (proposta Galan)

Come evidenziato nella relazione introduttiva, la proposta di Statuto della Regione del Veneto presentata dal Presidente Giancarlo Galan a Venezia il 27 ottobre 2000 - la prima proposta presentata in assoluto - intende, utilizzando le parole di Piero Calamandrei, “offrire e provocare, al tempo stesso, un atteggiamento di critica positiva, di critica costruttiva, di critica

accompagnata sempre dalla proposta che tende a suggerire il meglio” (Proposta di Statuto, p. 2).

Questo testo, come gli altri senza preambolo, presenta nel titolo I (Principi fondamentali) i punti qualificanti della sua autonomia, senza però effettuare alcuno ‘sforzo’ ulteriore di definizione delle proprie ‘caratteristiche e peculiarità regionali’. Esso prevede, infatti, all’art.2, che “ Nel rivendicare di fronte alla Repubblica il diritto di esprimere e di tutelare gli interessi delle comunità residenti nella Regione, il Veneto riconosce: a) che il principio autonomistico postula l’affermazione del valore delle differenze; b) che la democrazia esige il confronto permanente, in quanto nessuno ha il monopolio della verità; c) che la vita delle comunità venete si fonda sul primato del diritto”.

Allo stesso tempo la proposta di Statuto pur parlando di *popolo* veneto non ne qualifica né l’essenza né le caratteristiche e, riconoscendo di voler realizzare “l’autogoverno delle comunità...in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia, assicurando l’affermazione della persona nella solidarietà e nell’eguaglianza”, prevede - al pari delle altre proposte - nei fini istituzionali generali della regione, il riconoscimento delle “formazioni sociali nelle quali si esprime la persona umana”, sostenendo “il libero svolgimento della vita sociale all’interno dei gruppi, delle istituzioni e delle comunità locali” e favorendo “l’associazionismo e le attività di volontariato”.

Inoltre, pur non richiamandosi esplicitamente alla Costituzione italiana, prevede alla lettera g) dell’art. 5 c. 1 che la Regione “opera per l’edificazione di una società che considera i diritti umani e il pluralismo etnico, culturale e religioso come patrimonio proprio e irrinunciabile, secondo l’enunciato dell’articolo 2. La legge regionale riconosce i diritti e determina i doveri dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea”. Nel complesso il testo sembra essere ancora molto più incentrato sulla parte organizzativa e strutturale piuttosto che su quella valoriale.

9.12 Veneto (proposta Cacciari et alii)

Presentata il 19 gennaio 2001 su iniziativa dei consiglieri Cacciari, Variati, Zanonato, Bettin e Resler, la proposta di “Costituzione del Veneto” e non -

si badi bene - di 'Statuto', si pone in netto contrasto con quella predisposta dal Presidente della Regione Galan. Si riconosce nella relazione introduttiva al testo "l'autonomia della Regione in termini non conflittuali con l'Amministrazione centrale", ma "al monolite da lanciare contro Roma cui pensa qualcuno, centralizzato e chiuso, si oppone la nostra immagine di una realtà federata, ricca di differenze e di autonomie, di cooperazioni e di specializzazioni funzionali, aperta alla partecipazione dal basso e consapevole che dalla divisione della sovranità statale risulta un intreccio di poteri, irriducibile alla logica autarchica."

E' interessante notare in questo senso la netta affermazione della relazione nella quale si afferma che "la proposta di Costituzione non si fonda su un'astratta rivendicazione di autonomia, ma sull'identità storica e culturale della nostra Regione. Essa si esprime nella convivenza di diversi gruppi sociali, etnici e linguistici; sui valori della cooperazione e dell'intraprendenza; sulle attitudini democratiche e autogestionarie del nostro associazionismo; sui vincoli originari della famiglia e della comunità; sulla varietà biologica e sulla ricchezza morfologica del suo ambiente fisico-naturale." Deve essere sottolineato quindi il richiamo ad una regione nella quale sono presenti una varietà "di ecosistemi diversi e in questa complessità riconosce una ricchezza inestimabile. Il mare e la montagna, la pianura e le lagune. i grandi e piccoli fiumi. i laghi e i ghiacciai, le sorgenti e le foci, le foreste, le colline, le paludi: sono ecosistemi che hanno sempre dialogato con una civiltà che ha sempre saputo conservarli, apprezzarne i valori, trarne giovamento nelle proprie esperienze umane, sociali, economiche, culturali. In questo senso, il Veneto nei secoli è stato un eccezionale laboratorio di civilizzazione e di sviluppo compatibile, capace di modellare il paesaggio per gli usi umani e, insieme, capace di rispettarlo. Questa vocazione va oggi interamente recuperata. Tale ricchezza e complessità della nostra Regione impone perciò forme di governo fondate sulla più piena applicazione del principio di sussidiarietà e su forme di governo poliarchiche."

Come schema per garantire i diritti di cittadinanza, questo testo non adotta preamboli ma nel Titolo I, Capo I, "I principi", rivendica l'autonomia "secondo i principi e le garanzie della Costituzione Italiana, della presente Carta, nell'unità della Repubblica e nell'ambito dell'Unione Europea" (art. 1, c. 1) e fa propria, incorporandola direttamente "la Carta dei Diritti dell'Unione Europea" (art. 1, c. 2).

Inoltre prevede espressamente all'art. 4, intitolato 'cittadinanza veneta', che debbano essere considerati "cittadine e cittadini della Regione autonoma del Veneto tutti coloro che vi risiedono" e che l'acquisizione "della cittadinanza da parte di persone di provenienza extracomunitaria avviene di norma dopo cinque anni di residenza continuativa nel territorio nazionale in regola con tutte le prescrizioni di legge", garantendo "il pieno godimento dei diritti civili e politici e richiesto il pieno rispetto dei doveri e degli obblighi da essi derivanti" e allo stesso tempo, "la Regione garantisce alle persone, alle famiglie e alle comunità locali, nel proprio territorio, la piena fruizione dei diritti e delle libertà loro riconosciuti dall'Unione Europea e dalla Repubblica Italiana. Le leggi, i regolamenti ed ogni atto degli Organi Regionali renderanno pertanto effettivi tali diritti e promuoveranno gli ambiti di libertà".

In questo senso, tale testo sembra porsi - anche grazie all'art.8 sulla partecipazione e la concertazione popolare alle decisioni pubbliche ("La Regione assicura la più ampia partecipazione popolare all'attività dei propri organi. La Regione garantisce procedure di partecipazione alle decisioni pubbliche, a tutti i livelli istituzionali e a tutte le autonomie funzionali e sociali che in essa si riconoscono. La partecipazione al procedimento amministrativo è disciplinato dalla legge e dai regolamenti regionali. La Regione nell'esercizio delle proprie funzioni e competenze adotta il metodo della partecipazione concertata. L'amministrazione regionale concorre a realizzare un efficiente sistema delle autonomie a servizio dello sviluppo economico, sociale e civile del Veneto") - come una delle proposte più avanzate in tema di garanzia dei diritti di cittadinanza.

Tab. 1 - Caratteristiche delle proposte di Statuto

	Preambolo	Disposizioni di principio	Solo relazione	Solo articolato	Relazione + articolato
Abruzzo		X			X
Basilicata		X		X	
Calabria		X			X
Campania			X		
Lazio		X			X
Liguria		X			
Marche	X	X		X	
Piemonte			X		
Toscana			X		
Umbria			X		
Veneto ⁵		X			X
Veneto ⁶		X			X

Fonte: Censis 2002

⁵ Proposta Galan⁶ Proposta Cacciari et alii.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Questa breve *survey* sulle proposte di Statuto presentate, sembra confermare sempre più che “lo snodo fondamentale del dibattito da cui deve muovere la riflessione sul tema, dunque, è quello dei rapporti tra “unità politica della nazione”, forme della distribuzione territoriale del potere, anche asimmetriche (di tipo regionale o federale), e diritti di cittadinanza” (Silvio Gambino).

In questo quadro, quindi, sembra essere sempre più auspicabile la necessità che le nuove proposte di Statuto delle regioni contengano, preferibilmente nelle disposizioni di principio, un esplicito richiamo alla Costituzione e alle Carte dei diritti più importanti (Onu, Europea) e ai diritti e libertà ivi contenute, evitando posizioni che potrebbero configurare, se estese a molte esperienze, situazioni di ‘intrusione’ istituzionale attraverso ad esempio l’inserimento automatico delle sentenze della Corte costituzionale negli ordinamenti regionali.

Pertanto, piuttosto che l’inserimento di un catalogo più o meno nuovo di diritti di cittadinanza, appare molto più utile il richiamo all’esperienza costituzionale italiana o ad esperienze già consolidate di carte di diritti sovranazionali in modo tale da favorire quanto più possibile una integrazione ‘flessibile’ e armoniosa, regolata dai ritmi della costituzione materiale e non dalle rigidità di elenchi, predisposti sulla falsariga (in *peius*) di quelli inseriti in altre esperienze.