

Introduzione

INTRODUZIONE STORICO-ISTITUZIONALE*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. L'attivismo in senso regionalista dell'Emilia-Romagna prodromico all'attuazione della riforma regionale. – 3. Dal Regionalismo auspicato alla Regionalizzazione praticata: il primo Statuto regionale dell'Emilia-Romagna. – 4. L'evoluzione del modello. Statuti e leggi di organizzazione. – 5. Dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 ad oggi. – Nota bibliografica.

1. *Cenni introduttivi*

Come è noto, la “questione regionale” italiana ha caratterizzato le principali fasi in cui, dall'unificazione del Paese sino ad oggi si è svolto il dibattito in materia di forma di Stato e di interventi di riforma nei rapporti centro-periferia.

Appare sin d'ora necessario precisare che nella presente sede l'attenzione sarà posta sull'analisi della dimensione storico-istituzionale dell'Emilia-Romagna, onde esaminare le peculiarità ed il ruolo che tale Regione ha assunto nella delineazione ed evoluzione dell'assetto istituzionale e regionale dello Stato.

In questa prospettiva, prima di procedere alla disamina delle relazioni tra il predetto ente territoriale ed il regionalismo nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, può brevemente ricordarsi che nella fase storica risalente all'unificazione nazionale l'orientamento che prevalse delineò un sistema fortemente centralizzato, che considerava esiziale qualsivoglia forma di decentramento dell'assetto statale in ragione della recente e debole unità del Paese (ANZON, 2014, 61).

In tale contesto, un iniziale incontro tra gli emiliano-romagnoli ed una variante innovativa del modello unitario delineatosi, risale al primo piano di riorganizzazione amministrativa presentato il 13 marzo 1861 alla Camera dei Deputati dal bolognese Marco Minghetti, Ministro dell'interno del governo Cavour (VANDELLI, 2010). Attraverso il progetto sulla “*Ripartizione del Regno*” e sull’“*Amministrazione regionale*”, infatti, si auspicava una nuova forma di regionalismo non più inteso come mero decentramento amministrativo, bensì fondato su un maggiore ampliamento dei poteri e delle facoltà di scelta degli enti locali, tale da realizzare un decentramento in senso burocratico al fine di assicurare il buon andamento amministrativo, attraverso la realizzazione di una più adeguata giustizia distributiva tra le diverse parti della Nazione.

* Di Chiara Sorbello.

Tuttavia, il progetto non ricevette il necessario consenso e non si realizzò pertanto una effettiva volontà politica di attuazione dell'ente regionale. La definizione dei confini delle future regioni che appariva ancor troppo problematica, nonché il forte radicamento dell'identità localistica costruita sulle realtà comunali furono tra le principali ragioni che concorsero ad affossare il primo progetto di regionalizzazione (FEDELE, 2010).

2. L'attivismo in senso regionalista dell'Emilia-Romagna prodromico all'attuazione della riforma regionale

Ciò premesso, ponendo ora l'attenzione al quadro istituzionale che emerge dalla Costituzione repubblicana a seguito della scelta in senso regionalista adottata dall'Assemblea costituente nel 1947, l'Emilia-Romagna veniva annoverata tra le c.d. Regioni ordinarie, alle quali non erano assicurate "forme e condizioni particolari di autonomia".

Il modello così delineato, ibrido tra una forma di Stato unitario ed una forma di Stato in senso federale, accoglieva una visione autonomista del regionalismo, prevedendo ambiti di autonomia e decentramento più avanzati rispetto al progetto Minghetti (BALDI, AGOSTINI, 2011, 73).

Più specificamente, alle Regioni a statuto ordinario veniva riconosciuta un'autonomia statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria. L'istituzione dell'ente regionale rappresentava una delle maggiori novità del disegno istituzionale delineato dalla Costituzione repubblicana, il quale altresì prevedeva che le prime elezioni regionali si dovessero tenere entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione (disposizione transitoria VIII) ed entro tre anni la Repubblica dovesse adeguare le proprie leggi alle esigenze delle autonomie locali (IX disposizione transitoria).

Il quadro così descritto, tuttavia, come si sa, dovette attendere diverso tempo per ricevere una effettiva attuazione, di talché, le Regioni a statuto ordinario restarono sulla carta per trent'anni a differenza di quelle a statuto speciale, che forti della mobilitazione dal basso e del regime speciale di preautonomia furono subito istituite (GROPPI, 2007).

Venendo ora al contesto emiliano-romagnolo, in suddetto arco temporale la questione regionale e la relativa attuazione degli ordinamenti democratici previsti dalla Costituzione furono ritenuti particolarmente centrali dalla classe politica ed amministrativa dell'area.

Storicamente, un aspetto cruciale del modello della Regione di cui si tratta risiede nella presenza di un radicato movimento di sinistra – all'opposizione nel Paese, ma al governo sul territorio – che ha fatto crescere un forte partito degli amministratori locali, rendendo salda la capacità di governo locale. Parimenti, ampia è stata la legittimazione proveniente dalla struttura sociale, che per lungo tempo ha sostenuto le amministrazioni locali anche in espressa contrapposizione con la linea politica nazionale (BIANCHI, 1997, 193).

Più precisamente, è sempre esistita una forte radicazione delle autonomie locali e dello stesso istituto regionale, fortemente dialettica e con notevoli contrapposizioni tra classi e raggruppamenti politici eppure solidaria nel rivendicare la propria autonomia (PUTNAM, LEONARDI, NANNETTI, 1985).

In quest'ottica, nel lungo periodo antecedente all'istituzione degli enti regionali e con-

clusosi indicativamente con il D.p.r. n. 616 del 1977 – di cui peraltro fu coautore il bolognese Guido Fanti –, la realtà politica e sociale dell'area emiliano-romagnola si è imposta all'attenzione anche per aver anticipato comportamenti istituzionali che si sono poi diffusi a livello nazionale.

Così, nella fase che precedette l'attuazione del titolo V della Costituzione, si registrò una vera compartecipazione tra l'attività politica locale e la struttura sociale, uniti dall'obiettivo di sollecitare la riforma dell'organizzazione dello Stato.

La classe politica ed amministrativa emiliano-romagnola riponeva forti aspettative nella attuazione della riforma regionale: essa fu interpretata quale occasione per assegnare all'ente territoriale un ruolo centrale nell'ordinamento dello Stato unitario, che avrebbe consentito un'attiva partecipazione alla programmazione nazionale ed un coinvolgimento tale da poter indirizzare lo sviluppo dell'intero Paese.

Il suddetto fervore regionalista *ante litteram* si manifestò attraverso molteplici iniziative politiche locali, indirizzate in primo luogo a sensibilizzare la pubblica opinione circa l'importanza dell'attuazione dell'ente Regione, allo scopo di promuovere una reale coscienza regionale: muovendo sempre dai problemi concreti del territorio, le amministrazioni locali intesero sin da subito allacciare un diretto collegamento con la pubblica opinione, altresì identificando la lotta per l'attuazione della regione con la lotta per lo sviluppo economico territoriale.

A questo scopo furono ad esempio fondate le riviste “*Emilia*” e “*La Regione Emilia-Romagna*”, che diedero conto dei molteplici convegni, assemblee e, più in generale, della vera battaglia politica condotta in questa fase iniziale dalla classe dirigente emiliano-romagnola (VANDELLI, 2010).

In effetti, già nel corso degli anni Cinquanta, successivamente all'approvazione della l. n. 62 del 1953, che tracciava un profilo particolarmente riduttivo del ruolo delle Regioni e operava uno svuotamento della potestà statutaria, tale da delineare lo Statuto regionale quale “*modesto atto di auto-organizzazione sostanzialmente analogo a quello degli enti pubblici*” (DE SIERVO, 1974, 2), l'Unione delle Province emiliano-romagnole promosse il primo *Convegno per la rinascita emiliana*, poi ufficialmente denominato *Assemblea del popolo emiliano-romagnolo per la rinascita della Regione*.

Su questa linea, pochi anni dopo, si costituì anche l'*Assemblea dei consiglieri provinciali per l'Emilia* al precipuo scopo di appoggiare il progetto di legge Amadeo, in tema di elezione dei Consigli regionali. Così, nel 1957, in seno a tale Assemblea, con il voto del partito comunista, democristiano, monarchico, repubblicano, socialista e socialdemocratico, fu redatto un documento attraverso il quale si domandava ufficialmente la promulgazione della legge per l'elezione dei Consigli regionali, onde attuare il decentramento funzionale ed amministrativo previsto dalla Carta costituzionale.

Decaduto il progetto di legge Amadeo, pochi anni dopo, a Forlì fu promossa l'*Assemblea degli amministratori dei Comuni e delle Province emiliano-romagnole*. Richiamando gli interventi tenuti da Vighi e dall'allora Sindaco di Bologna, Giuseppe Dozza, anche questa occasione doveva costituire «*un'altra tappa della battaglia per l'Ente Regione*» con il principale fine di «*contribuire, a vantaggio della Regione, ad una nascita che riguardi tutto il Paese, proseguendo la strada intrapresa in una continua e fervida collaborazione tra Province, Comuni ed organismi economici e sindacali*».

«... Si eleva una viva protesta contro ogni tentativo di costruire governi nazionali che non prevedano l'attuazione dell'ordinamento regionale in conformità ai dettami costituzionali e si ravvisa come una delle questioni centrali e urgenti della vita nazionale la necessità di formare una maggioranza parlamentare che istituisca le Regioni ...», «... I partecipanti all'assise di Bologna elevano una viva protesta contro ogni tentativo di costruire governi nazionali che non prevedano l'attuazione dell'ordinamento regionale in conformità ai dettami costituzionali e ravvisa come una delle questioni centrali e urgenti della vita nazionale la necessità di formare una maggioranza parlamentare che istituisca le Regioni». In questi termini, in occasione del primo «Convegno nazionale di amministratori per l'ordinamento regionale» tenutosi a Bologna nel 1960, la classe politica e dirigente emiliano-romagnola rivolse appelli ai cittadini e a tutte le organizzazioni e associazioni regionali, affinché si unissero per sostenere l'attuazione degli ordinamenti democratici previsti dalla Costituzione. In quest'occasione fu altresì creato il Consiglio nazionale per l'attuazione dell'ente Regione, guidato dai tre Presidenti delle Unioni provinciali delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Toscana.

Successivamente, anche in Emilia-Romagna fu istituito il primo *Comitato regionale permanente per l'attuazione dell'ente regionale*, presieduto da Roberto Vighi. In seno a tale Comitato, formato da differenti raggruppamenti politici espressione dei diversi orientamenti, nonché da sindacati e da varie associazioni locali, ponendo l'accento sulle principali questioni economiche e sociali del territorio fu elaborato un programma regionale di sviluppo economico particolarmente avanzato. Tale schema di sviluppo regionale venne approvato, in particolare, nell'ambito del «Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969», il c.d. Piano Giolitti, che aveva richiesto agli enti territoriali un'analisi ed un'elaborazione atta a potenziare tali territori.

In definitiva, ciò che emerge maggiormente dal quadro pur solo sommariamente descritto è il ruolo non banale ed anzi particolarmente significativo della Regione Emilia-Romagna, che prendendo le mosse da radicate istanze politiche e sociali, ha sin dall'inizio strenuamente sostenuto e promosso l'attuazione del dettato costituzionale concernente l'organizzazione regionale.

3. Dal Regionalismo auspicato alla Regionalizzazione praticata: il primo Statuto regionale dell'Emilia-Romagna

L'attuazione concreta delle regioni ordinarie ed il conseguente sviluppo del Titolo V della Costituzione furono permessi dall'approvazione della l. n. 108 del 17 febbraio 1968, che fissava le norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario.

Il testo legislativo prevedeva altresì che le prime elezioni si dovessero svolgere entro un anno dalla sua entrata in vigore, dovendo, nel frattempo, il Parlamento approvare la legge in materia di finanza regionale. Due anni dopo, con la l. n. 281 del 1970 si determinarono i provvedimenti finanziari necessari e con la l. n. 353 del 1970 furono disciplinati il referendum e l'iniziativa legislativa popolare.

In particolare, il sistema elettorale delineato a livello statale dalla l. n. 108 del 1968 prevedeva il suffragio universale, basato sul voto libero, segreto e diretto a liste di candida-

ti. Il voto era ripartito tra le varie liste su base proporzionale e il numero dei consiglieri da eleggere dipendeva dall'ampiezza demografica delle Regioni.

In tale contesto legislativo nazionale, le prime elezioni regionali che si tennero in Emilia-Romagna il 7 e l'8 giugno del 1970 videro vincitore il Partito Comunista e il neo eletto Consiglio regionale si riunì per la prima volta il 13 luglio 1970.

In ottemperanza all'art. 122 della Costituzione, il quale in tema di rapporti tra Consiglio e Giunta regionale prevedeva che «*il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti*», il 23 luglio 1970 il Consiglio elesse il bolognese Guido Fanti primo Presidente della Regione, nonché la prima Giunta regionale.

Inoltre, anche in Emilia-Romagna, già nel luglio del 1970 iniziarono i lavori per la redazione e l'approvazione dello Statuto regionale attraverso l'istituzione di una *Commissione referente Statuto*, composta da diciannove consiglieri di differenti schieramenti politici e coadiuvata da un gruppo di esperti con ruolo di consulenza.

La Carta costituzionale prevedeva, infatti, che «*Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo Statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo Statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica*».

Così, nella prima seduta solenne presso il Teatro Comunale di Bologna del 1 dicembre del 1970, il Consiglio regionale (con 49 voti favorevoli su 50) approvò ufficialmente il documento trasmesso dalla Commissione.

Il testo, dopo la presentazione al Parlamento a norma dell'art. 123 Cost., fu approvato con legge dello Stato n. 342 del 22 maggio 1971 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 giugno 1971, n.148.

Il primo Statuto della Regione era diviso in VIII Titoli, per un totale di 70 articoli, ai quali si aggiungevano le successive norme di revisione. Il Titolo I individuava i principi fondamentali; così, ai sensi del primigenio art. 3 «*la Regione esercita i propri poteri perseguendo le finalità politiche e sociali che la Costituzione assegna alla Repubblica. La Regione, in attuazione dei principi di uguaglianza e di pari dignità sociale dei cittadini, promuove riforme dirette a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale*». Ancora (comma 2), la Regione concorreva a realizzare lo sviluppo civile, economico e sociale della comunità regionale operando per la promozione di un modello di sviluppo che valorizzasse particolarmente la cooperazione, lo sviluppo economico e sociale, l'associazionismo economico, assicurando la piena occupazione e la tutela dei diritti dei lavoratori; per assicurare i servizi sociali fondamentali, con particolare riguardo a quelli inerenti all'abitazione, all'istruzione e alla cultura, alla salute, ai trasporti, alle attività sportive e al turismo.

Gli artt. 4 e 5 assicuravano un ruolo fondamentale, rispettivamente, al metodo e agli strumenti della programmazione e alla partecipazione dei cittadini, "essenziale" nella determinazione delle proprie scelte.

Con il Titolo II si apriva, invece, la parte dedicata all'organizzazione regionale, enumerando e regolando gli Organi regionali: Consiglio regionale, la Giunta regionale ed il suo Presidente.

Dalla lettura delle norme del primo Statuto i rapporti tra gli organi evidenziavano una

netta centralità del Consiglio, il quale assumeva un ruolo di prevalenza nella determinazione dell'indirizzo politico e amministrativo. Il Consiglio era dotato di autonomia funzionale interna e contabile e poteva istituire sino ad un massimo di cinque Commissioni, le cui modalità di funzionamento venivano disciplinate dal regolamento consiliare (ROVERSI MONACO, 1972).

Ai sensi dell'art. 24, la Giunta veniva individuata quale organo con competenze prevalentemente esecutive, in conformità agli indirizzi politici ed amministrativi determinati dal Consiglio.

Il potere di nomina del Presidente e della Giunta spettava al Consiglio regionale e l'art. 28 disponeva che l'elezione del Presidente avvenisse a scrutinio palese con l'intervento di almeno 2/3 dei consiglieri e a maggioranza assoluta. Il voto segreto poteva essere disposto solo se richiesto dalla maggioranza dei consiglieri. La giunta, invece, in un numero non inferiore a otto e non superiore a dodici veniva eletta subito dopo il Presidente, tramite due votazioni: con una prima votazione il Consiglio deliberava il numero di assessori da eleggere, mentre nella seconda si procedeva alla nomina a votazione palese del Consiglio, con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.

Circa l'attività legislativa, l'art. 27 attribuiva a ciascun consigliere regionale, alla Giunta, ai Consigli provinciali e comunali e agli elettori della Regione, nei limiti previsti dallo Statuto, il potere di iniziativa legislativa. Le proposte di legge o di regolamento venivano presentate alla Presidenza del Consiglio e approvate dal Consiglio, nella sua interezza, con votazione finale. Considerata la particolare natura del provvedimento, il Consiglio poteva altresì demandare alla commissione competente la votazione, articolo per articolo, delle leggi e dei regolamenti regionali, salvo la loro approvazione con votazione finale spettante comunque al Consiglio. Infine, le leggi regionali venivano promulgate dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dall'apposizione del visto, o dalla scadenza del termine per l'opposizione da parte del Governo od anche dalla scadenza del termine per il ricorso da parte del Governo alla Corte costituzionale (art. 30).

Almeno sul piano formale, il primo Statuto della Regione Emilia-Romagna poneva l'accento sull'importanza della partecipazione del popolo: attraverso l'iniziativa legislativa popolare ed il referendum, disciplinati dal Titolo IV, i cittadini potevano essere chiamati a partecipare alle scelte ed a concorrere alle decisioni che investono la collettività regionale.

Oltre al potere di iniziativa legislativa popolare, fu introdotto anche il potere di iniziativa referendaria sulle leggi regionali. L'art. 50, infatti, enumerava i soggetti titolari del potere e le materie sottoposte a referendum, escludendo la possibilità di sottoporre a referendum le leggi tributarie e di bilancio, lo stesso Statuto, il regolamento del Consiglio e le norme regolamentari meramente esecutive di leggi dello Stato e della Regione.

Le norme statutarie disponevano anche il potere di petizione, il quale tuttavia fu poco o nulla sfruttato, così da non consentire una completa estrinsecazione del principio partecipativo auspicato. Infatti, l'attuazione di tale titolo veniva rinviata a disposizioni legislative regionali che non furono approvate, non consentendone così una effettiva realizzazione (ROVERSI MONACO, 1972).

Lo Statuto proseguiva, poi, con le disposizioni in materia di rapporti con gli Enti locali, prevedendo la necessità che gli organi regionali disponessero intese con questi ultimi nelle materie di loro competenza. Infine, le norme relative all'amministrazione regionale,

contenute nel titolo VI confermarono le disposizioni nazionali, statuendo il principio dell'accesso mediante pubblico concorso (BASSANINI-ONIDA, 1971), salvi i casi previsti dalla legge regionale e qualora, su proposta della Giunta, si conferissero incarichi a tempo determinato per l'assolvimento di funzioni direttive dei servizi dell'amministrazione regionale o per lo svolgimento di compiti speciali.

4. *L'evoluzione del modello. Statuti e leggi di organizzazione*

L'approvazione dei primi statuti delle Regioni di diritto comune da parte del Parlamento, ai sensi dell'art. 132 Cost. non concludeva però l'attuazione del Titolo V della parte II della Carta costituzionale. A tal fine, nel 1972 il Governo emanò i primi decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie indicate dall'art. 117, in attuazione della l. n. 281 del 1970. Tuttavia, solo attraverso l'art. 3 del d.P.R. n. 616 del 1977 attuativo della nuova legge di delegazione del 22 luglio 1975, n. 382, si realizzava la formale individuazione di ambiti precisi di potestà amministrativa e regionale, secondo il criterio sistematico dei settori organici quali l'ordinamento ed organizzazione amministrativa, lo sviluppo economico, i servizi sociali, e l'assetto ed utilizzazione del territorio (D'ATENA, 2010, 22).

In questa prima fase di produzione normativa nelle materie di propria competenza, l'attività legislativa della Regione Emilia-Romagna si incentrò prevalentemente sulla regolamentazione di norme volte a porre le basi per la realizzazione dell'ordinamento regionale.

In tal senso, la l.r. n. 1 del 1971 istituì i primi tributi propri della Regione, mentre la l.r. n. 26 del 1979 regolamentò le tasse sulle concessioni regionali. Particolarmente significativa la produzione normativa in materia di sanità (cfr. l.r. n. 33 del 1979 "*tutela della salute nei luoghi di lavoro*" e l.r. n. 22 del 1980 "*norme per l'utilizzazione e la gestione del patrimonio e la disciplina della contabilità nell'unità sanitaria locale*"), istruzione (cfr. l.r. n. 19 del 1979 "*riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni*" e l.r. n. 10 del 1982 "*finanziamento studi e progetti di fattibilità per il polo universitario in Romagna*"), tutela dell'ambiente e del territorio (cfr. l.r. n. 27 del 1974 "*interventi della Regione in materia di opere idrauliche nei corsi d'acqua dell'Emilia Romagna*" e l.r. n. 6 del 1975 "*interventi per la forestazione nel territorio regionale, con particolare riferimento al territorio montano*").

Successivamente, nel corso della IV Legislatura, e più precisamente il 29 luglio del 1985, in Emilia-Romagna fu istituita una nuova Commissione speciale per la Revisione dello Statuto, composta da diciotto consiglieri. Ricordando le parole dell'allora Presidente della Commissione, l'esigenza di tale modifica alla legge statutaria era scaturita dalla «*presa d'atto dell'inadeguatezza e dell'incongruità di varie parti della normativa statutaria*», unitamente alla «*necessità di predisporre una disciplina di principio più agile e recante segnali inequivocabili della volontà politica di avviare una nuova e più evoluta fase dell'ordinamento regionale*».

Così, dopo l'approvazione da parte del Parlamento della l. n. 336 del 1990, entrò in vigore il secondo Statuto della Regione Emilia-Romagna. Tra gli aspetti principali della nuova norma statutaria si segnala la modifica del titolo I relativo al Consiglio regionale,

finalizzata ad accrescere le competenze della Giunta e migliorare l'efficienza dell'amministrazione regionale.

Ancora, a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento della l. n. 43 del 1995 recante "*norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*", si introduceva un sistema elettorale regionale "*proporzionale a premio di maggioranza variabile*" che, pur prevedendo un metodo in prevalenza proporzionale, attribuiva un premio di maggioranza alla coalizione vincitrice delle elezioni. Inoltre, i cittadini potevano designare direttamente il Presidente della Giunta, esprimendo un voto di preferenza e scrivendo il nome di uno dei candidati compresi nella lista stessa.

Il capo della coalizione che avrebbe ottenuto il maggior numero di voti doveva quindi essere nominato Presidente della Giunta da parte del Consiglio regionale. Il primo Presidente della Regione Emilia-Romagna nominato con siffatto sistema elettorale fu Pier Luigi Bersani dopo le elezioni del 23 aprile 1995.

Negli stessi anni, a seguito dei rilevanti interventi legislativi nazionali nell'ambito della pubblica amministrazione (l. n. 240 del 1990) e degli enti locali (l. n. 142 del 1990), l'Emilia-Romagna ha approvato talune leggi regionali di particolare rilevanza. Si pensi alla l. n. 6 del 1995, recante "*norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale in attuazione della l. 8 giugno, n. 142 del 1990 e modifiche e integrazioni alla legislazione urbanistica ed edilizia*".

In particolare, la l. 142 del 1990, attraverso la previsione di una devoluzione di compiti amministrativi che le Regioni avrebbero dovuto realizzare nei confronti degli enti locali, riservava una valorizzazione funzionale ai Comuni e alle Province. In realtà, ciò fu solo marginalmente attuato, poiché le Regioni si sono rivelate particolarmente refrattarie a esercitare le loro funzioni per il tramite degli enti locali, mantenendo accentrati i loro poteri.

Successivamente, a partire dagli anni novanta, anche a seguito dei "moti" regionalisti e federalisti (DESIDERI, 2012) che modificarono importanti aspetti dello stesso contesto in cui si svolgeva la vicenda regionale, si resero inevitabili riforme legislative a livello nazionale, tali da ripensare la forma di Stato, attraverso un processo di "federalismo amministrativo", ossia di devoluzione delle funzioni alle Regioni e agli enti locali e di decentramento del potere di spesa.

5. Dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 ad oggi

A partire dagli anni novanta, quindi, il terremoto che aveva scosso il sistema dei partiti nel panorama nazionale e che aveva favorito l'emersione di nuove istanze dal forte radicamento locale portò ad avviare il lungo processo di riforme, culminato nella modifica del Titolo V nella XIII legislatura. Dopo il fallimento delle due commissioni bicamerali De Mita-Iotti del 1992 e D'Alema del 1997, il Parlamento approvò la legge delega n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini), in attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo (D'ATENA, 2010, 26).

Tale legge conferiva nuove funzioni alle Regioni e agli Enti locali territoriali, riconoscendo a questi ultimi la competenza relativa "*alla cura degli interessi e alla promozione del-*

lo sviluppo delle relative comunità”, nonché quelli “*localizzabili nei rispettivi territori*”.

Inoltre, tali funzioni dovevano essere conferite sulla base di determinati principi quali l’adeguatezza, la completezza, la responsabilità e unicità dell’amministrazione e la sussidiarietà. In base a quest’ultimo criterio di allocazione delle funzioni amministrative, queste dovevano essere assegnate all’ente più vicino al cittadino e in caso di inadeguatezza di quest’ultimo, essere allocate ad un livello di governo superiore.

In attuazione della predetta legge delega e dei relativi decreti legislativi attuativi emanati, la Regione Emilia-Romagna approvò la l.r. n. 3 del 1999, di “ *riforma del sistema regionale e locale*”.

Tale legge di notevole corposità e complessità volta a tradurre su scala locale il processo avviato dal decreto 112/98 di attuazione delle riforme Bassanini ripartiva le funzioni tra i livelli del governo territoriale, ricorrendo ai principi di sussidiarietà e adeguatezza e adottando metodi di collaborazione e concertazione tra i differenti livelli governativi. In tema di istruzione, ad esempio, l’Emilia-Romagna recepì la normativa contenuta nel d.lgs. n. 112 del 1998, riuscendo a decentrare ulteriormente, a livello provinciale e comunale, funzioni ulteriori rispetto a quelle già conferite agli enti territoriali dalla normativa statale.

A livello nazionale, com’è noto, la riforma del sistema regionale è proseguita con una rilevante modifica dell’assetto costituzionale per il tramite della l. cost. n. 1 del 1999. Furono così modificati gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost. che introdussero una nuova disciplina dell’autonomia statutaria regionale, una forma di governo regionale standard che metteva la figura del Presidente in primo piano, confermando l’elezione a suffragio universale e diretta.

Ai sensi dell’art. 5 della predetta legge costituzionale, la forma di governo standard doveva essere individuata per ogni Regione, salvo che lo Statuto regionale disponesse diversamente. Infine, come si sa, con la l. cost. n. 3 del 2001 si è consacrato il processo di decentramento politico, che presuppone il conferimento vero e proprio di alcune funzioni a favore delle Regioni e degli enti pubblici territoriali (MEZZETTI, 2014, 422). La riforma ha infatti attuato il rovesciamento delle competenze legislative, enumerando le competenze esclusive dello Stato, quelle concorrenti tra Stato e Regioni e lasciando le altre ad una competenza residuale, ossia delle regioni.

A seguito di queste revisioni costituzionali, ancorché nell’incertezza del quadro politico ed istituzionale introdotto dalla modifica del Titolo V, la Regione Emilia-Romagna ha proceduto comunque ad approvare testi normativi che aumentassero le prerogative regionali: si pensi alla l.r. n. 6 del 2004 di “ *riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione e rapporti con l’Università*”, finalizzata espressamente ad adeguare l’ordinamento regionale alla l. cost. n. 3 del 2001, perseguendo il grado più elevato di valorizzazione delle autonomie e di raccordo e armonia del sistema.

Così, al fine di allineare il sistema regionale al quadro istituzionale delineato dal nuovo Titolo V, anche in Emilia-Romagna nel 2001 si insediò la Commissione per la revisione dello Statuto. In seno a tale Commissione la discussione si incentrò preliminarmente sulla previsione dell’elezione diretta del Presidente e l’individuazione di un potere esecutivo forte.

Il Consiglio regionale, superando il dibattito sorto in altre Regioni, fu rinominato “*Assemblea legislativa*”, in quanto organo competente a legiferare e altrettanto “*forte*” nelle

sue funzioni legislative di controllo, d'indirizzo e di programmazione.

Successivamente alla sent. n. 379 del 2004 con la quale la Corte costituzionale ha parzialmente accolto il ricorso sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dello Statuto dell'Emilia-Romagna, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2 nella parte in cui si prevedeva l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale, per violazione dell'art. 122, il 2 aprile 2005 è entrato in vigore il terzo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

Il nuovo Statuto si apre con la sezione dedicata ai principi: nel Titolo I sono così enucleati i principi ispiratori, ancorati alla realtà concreta del funzionamento della Regione. Sono pertanto valorizzati, nell'esercizio del potere amministrativo, il principio di democrazia, trasparenza, economicità, chiarezza normativa. Grazie alla predetta revisione si procedette altresì all'introduzione di taluni nuovi organi di garanzia e controllo, quali la Consulta di garanzia statutaria, il cui funzionamento e disciplina sono contenuti nell'art. 69.

L'art. 23, inoltre, disciplina il Consiglio delle Autonomie Locali, ossia l'organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra le Regioni e gli Enti locali, anch'esso previsto dalla nuova legge statutaria. Quest'ultima è stata poi modificata dalla l.r. n. 12 del 2009 in tema di "*Revisione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna – riduzione del numero dei componenti l'assemblea legislativa n. 12 del 2009*", che prevede di mantenere il numero di Consiglieri regionali a cinquanta, anziché elevarlo a sessantacinque più due, come prevedeva l'art. 29 del testo precedente.

In conclusione, volgendo un ultimo sguardo alle questioni di più stretta attualità, si ricordi che la IX legislatura si è anticipatamente conclusa nel luglio 2014 a causa delle dimissioni del Presidente Vasco Errani, successive alla condanna in secondo grado per la vicenda giudiziaria "Terremorse". Dopo una leadership durata ben quindici anni, tale rinuncia ha aperto la strada alle elezioni anticipate del 23 novembre 2014 ed alla nuova stagione della presidenza di Stefano Bonaccini.

Nota bibliografica

- AA.VV., *Per una storia dell'Emilia-Romagna*, Il lavoro editoriale, Ancona, 1985.
- ARMAROLI P., *Gli statuti delle Regioni*, Sansoni, Firenze, 1971.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- BALDI B.-AGOSTINI C., *Le Regioni fra decentramento e federalismo*, in E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia 1861-2011*, Gangemi, Roma, 2011.
- BARBERA A., *La Regione come ente di governo*, il Mulino, Bologna, 1974.
- BARTOLE S.-BIN R.-FALCON G.-TOSI R., *Diritto regionale: dopo le riforme*, il Mulino, Bologna, 2005.
- BASSANINI F.-ONIDA V., *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1971.
- BELLETTI M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale: tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012.
- BIN R.-FALCON G. (a cura di), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2012.

- BOLDRINI C., *Ventacinque anni di governo delle sinistre alla regione Emilia-Romagna: orientamenti e scelte politico-programmatiche dal 1970 al 1995*, Bologna, Istituto Gramsci.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010.
- DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974.
- DESIDERI C., *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo unitario tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.
- DOLSO G.P., *Il dibattito in Assemblea costituente sulla delimitazione territoriale delle regioni*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano, 1999.
- FEDELE M., *Né uniti, né divisi. Le due anime del federalismo all'italiana*, Donzelli, Roma, 2010.
- FINZI R. (a cura di), *L'Emilia-Romagna*, Torino, Einaudi, 1997.
- GROPPI T., *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in www.federalismi.it, 2007.
- IANNOTTA R., *La Regione Emilia-Romagna*, Giuffrè, Milano, 1981.
- MANGIAMELI S. *Le Regioni tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013.
- ROVERSI MONACO F., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1970.
- ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Emilia-Romagna*, Giuffrè, Milano, 1972.
- RUFFILLI R., *Istituzioni, società e Stato. Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, il Mulino, Bologna, 1989.
- VANDELLI L., *Il regionalismo quarant'anni dopo: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 5/6, 2010.

Capitolo I

GLI ELEMENTI COSTITUTIVI ED I PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'ORDINAMENTO REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I principi fondamentali della Costituzione italiana. – 3. L'efficacia delle disposizioni di principio negli Statuti. – 3.1. Una necessaria premessa. – 3.2. ... l'unitaria risposta della Corte Costituzionale. – 3.3. ... contrappunti della dottrina. – 4. I principi propri dello Statuto emiliano-romagnolo. – 4.1. Il preambolo ed i valori-fini. – 4.2. Gli elementi costitutivi della Regione. – 4.3. Peculiarità e attuazione dei principi statutari. – Nota bibliografica.

1. Introduzione

La ricognizione delle disposizioni di principio contenute nello Statuto della Regione Emilia-Romagna impone che l'analisi si snodi attraverso l'imprescindibile ricostruzione della categoria di 'principio', così come emerge nel nostro ordinamento costituzionale.

La Costituzione del nostro Paese, infatti, come altre nel secondo dopoguerra, è segnata dalla presenza, accanto alle regole formali e procedurali, che disciplinano la formazione dei poteri e delle norme, di un complesso di principi etico-politici sovraordinati alle leggi, che attendono di essere elaborati e attuati. Si tratta di una tavola di valori fondamentali che la Costituzione non intende solo "descrivere", ma anche difendere, promuovere e ampliare con la consapevolezza delle difficoltà connesse al loro carattere composito e conflittuale. La Repubblica "riconosce", "garantisce", "promuove", "tutela": tutte formule che indicano ideali e obiettivi da perseguire. Formule che, tuttavia, rivelano principi pienamente normativi, non meramente programmatici, parti essenziali del nostro diritto positivo.

L'individuazione dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano, nella sistematizzazione operata sia dalla principale dottrina sia dalla giurisprudenza costituzionale, costituirà, dunque, l'ineliminabile premessa teorica per il più esatto e puntuale riconoscimento dei principi propri dell'ordinamento regionale dell'Emilia-Romagna.

Va, infatti, fin da subito, precisato come il principio di legalità costituzionale impone che i principi degli statuti regionali debbano rispettare i principi fondamentali della Costi-

* Di Luca Mezzetti e Stella Romano. Lo scritto è frutto della collaborazione tra i due autori, specificamente i paragrafi 1-3-4 di Stella Romano e 2 di Luca Mezzetti.

tuzione italiana, posto che gli statuti devono essere in armonia con la Costituzione e che, in ogni caso, il carattere unitario e indivisibile della Repubblica lo richiede.

Nel contempo, il limite dell'armonia con la Costituzione non postula una perfetta e rarefatta identità tra i principi fondamentali della Costituzione ed i principi contenuti negli Statuti. Lo Statuto regionale, infatti, ai sensi del disposto dell'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo oggi vigente, si presenta come una fonte subcostituzionale di particolare rilievo, in quanto costituisce il fondamento concreto dell'autonomia riconosciuta a ciascuna Regione. Lo Statuto ed i principi fondamentali di *organizzazione e funzionamento* ivi contenuti, rappresentano, infatti, i cardini principali della forma di governo della Regione, che non si presenta solo come ente esponenziale della comunità stanziata sul territorio regionale, mera frazione del popolo italiano, ma altresì come una comunità ordinata in relazione ad esigenze specifiche, a propri caratteri ed a particolari obiettivi. Ed è, dunque, il principio di sussidiarietà che giustificherebbe l'inesatta riproduzione negli statuti dei principi della Costituzione e che richiede il riconoscimento e la valorizzazione delle istanze territoriali.

In ultima istanza, il significato delle disposizioni di principio introdotte negli Statuti di nuova generazione, aldilà degli spinosi quesiti circa la loro efficacia, di cui si tratterà nella seconda parte di tale capitolo, non può che essere ricercato nell'intenzione di ispirare l'azione regionale alla promozione e al perseguimento di obiettivi che rispondono ai principi costituzionali, ma che risultano attualizzati in ragione dell'esperienza, della sensibilità e delle necessità di ciascuna comunità regionale.

2. *I principi fondamentali della Costituzione italiana*

Sin dagli albori del moderno costituzionalismo, le Carte costituzionali, oltre a disciplinare l'assetto dei poteri pubblici ed i rapporti fra questi ultimi e le persone, hanno enunciato i principi fondamentali o i valori ispiratori dell'assetto politico e sociale di cui sono espressione e che mirano a fondare, garantire, promuovere e perpetuare. Le Costituzioni sono, pertanto, sia l'espressione di scelte politiche fondamentali, sia la proiezione diretta di valori, giacché il profilo deontologico del disposto – ovvero il fatto che un principio fondamentale sia impresso in una norma costituzionale di riconoscimento vincolante per i poteri pubblici – e quello teleologico-assiologico – indicatore degli scopi e delle scelte etico-politiche che un ordinamento compie – giungono inevitabilmente a toccarsi. Alla stessa stregua, il diritto costituzionale non rileva unicamente come tecnica di produzione, applicazione o attuazione di comandi giuridici per il governo concreto della comunità sociale, ma anche come espressione autentica di valori etici condivisi sull'uomo e sull'assetto sociale che una comunità politica intende salvaguardare e sviluppare.

Anche la Costituzione italiana si apre con un gruppo di disposizioni sotto il titolo di "Principi fondamentali" (artt. 1-12 Cost.), nei quali si esprimono le finalità e le basi ideali della forma di Stato. Tali principi costituiscono un complesso di norme diverse, in quanto non tutte esprimono opzioni fondamentali del costituente (c.d. "principi supremi" o "super-costituzione"), e pertanto si differenziano tra loro sia rispetto all'ambito di applicazione, sia rispetto alla forza di resistenza a possibili interventi di revisione (ZAGREBELSKY,

MORTATI; C. Cost. n. 1146/1988, n. 366/1991). Per converso, anche al di fuori dei primi dodici articoli del testo costituzionale è possibile rinvenire disposizioni suscettibili di essere annoverate fra quelle che esprimono principi fondamentali, anzi addirittura “supremi”, come tali immodificabili anche dal potere di revisione costituzionale (è il caso di varie norme sulle libertà dei cittadini, esplicate nella «parte prima» del testo costituzionale).

Ai fini della individuazione dei principî fondamentali o supremi dell'ordinamento costituzionale italiano indicazioni non univoche giungono sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sia dalla manualistica.

La Corte costituzionale ha utilizzato varie locuzioni in sede di identificazione dei “principî supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato” (ricomprendendovi la sovranità popolare, l'unità della giurisdizione dello Stato, l'unità della giurisdizione costituzionale, il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni, il principio di laicità dello Stato: sentt. nn. 30 e 31 del 1971, sent. n. 12 del 1972, sent. n. 195 del 1972, sent. n. 73 del 1973, sent. n. 175 del 1973, sent. n. 6 del 1970, sent. n. 48 del 1979, sent. n. 35 del 1985, sent. n. 203 del 1989), dei “principî fondamentali del nostro ordinamento costituzionale” (sent. n. 183 del 1973) e dei “diritti inalienabili della persona umana” (sent. n. 232 del 1990), infine dei “principî supremi dell'ordinamento costituzionale” (sentt. nn. 1146 del 1988, 366 del 1991 e 106 del 2002).

In seno alla manualistica, catalogazioni dei principî fondamentali sono dovute, tra gli altri, a I. NICOTRA, che li identifica con il principio repubblicano e democratico-costituzionale, il principio personalista, pluralista e solidarista, il principio d'eguaglianza, il principio laburista, il principio unitario e autonomista, il principio di laicità, lo Stato di cultura e dell'ambiente ed il principio internazionalista; a MAZZIOTTI DI CELSO-SALERNO, che qualificano come *principî fundamentalissimi* il principio liberale (o personalista), il principio democratico e il principio sociale; a DE VERGOTTINI, che enumera a tal fine i principî repubblicano, lavoristico, personalistico e comunitario, di eguaglianza, unitario e di tutela delle minoranze, concordatario, di pluralità ed eguaglianza delle confessioni religiose, di tutela della scienza, ricerca e cultura, internazionalistico; a BARBERA-FUSARO, che vi ricomprendono la dignità umana, i diritti inviolabili, il principio della sovranità popolare, il principio pluralista, il principio di laicità dello Stato, il principio di eguaglianza formale e sostanziale, il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale dei diritti; a ONIDA, che riprende in tal senso la posizione di MORTATI annoverando il principio democratico, il principio personalista, il principio pluralista, il principio “lavorista”, rispetto ai quali si configurano quali sviluppi o specificazioni il principio di eguaglianza, il principio autonomistico ed i principî relativi ai rapporti fra l'ordinamento statale e ordinamenti ad esso estranei (la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, la comunità internazionale); a ONIDA-PEDRAZZA GORLERO, che riconoscono in quanto tali i principî fondamentali della sovranità popolare, di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, la dignità umana, il principio di uguaglianza, di tutela dei diritti sociali fondamentali, principî di autonomia e decentramento, di tutela delle minoranze linguistiche e culturali, il principio di laicità, il principio di tutela della cultura, della ricerca e dell'ambiente, il principio del recepimento del diritto internazionale consuetudinario e di cessione di poteri sovrani a favore di ordinamenti ed istituzioni finalizzati a realizzare la pace e la giustizia fra le Nazioni; infine a MARTINES, che pone in evidenza, quali connotati dello Stato italiano secondo la Costitu-

zione, le caratteristiche dello Stato repubblicano, democratico, fondato sul lavoro, interventista, parlamentare, decentrato, non confessionale, aperto alla comunità internazionale.

Le teorie in precedenza richiamate, autorevolmente tratteggiate con rigore scientifico e sulla base di una approfondita conoscenza della materia, hanno il pregio di tentare, nel loro complesso, una razionalizzazione delle diverse concettualizzazioni dei principî giuridici (e dei principî fondamentali in particolare) e sono meritevoli di attenta considerazione, cogliendo nel segno in sede di individuazione dei principali “tornanti” – filosofici e normativi – che tale traiettoria evolutiva hanno caratterizzato. La classificazione dei principî fondamentali e l’articolazione delle categorie che si ritiene di potere individuare e che qui si privilegia tende a evidenziare come il “posto” dei principî fondamentali debba essere ricercato seguendo sentieri in parte diversi e secondo orizzonti più ampi.

Diverse sono le categorie di principî rinvenibili nell’ambito del blocco di costituzionalità italiano.

Iniziando l’indagine dal livello costituzionale, giova distinguere, in primo luogo, tra *principî costituzionali fondamentali* e *principî costituzionali derivati o settoriali o sub-principî*: i primi rappresentano gli ideali di base e – secondo la locuzione impiegata dalla Corte costituzionale (sent. n. 1146 del 1988) – “appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”: possono ricondursi a tale categoria la *dignità umana* (principio “fondamentalissimo”), il *principio repubblicano*, il *principio democratico*, il *principio della sovranità popolare*, il *principio della separazione dei poteri*, il *principio dello Stato di diritto* e il *principio di legalità*, il *principio personalista*, il *principio solidaristico*, il *principio di eguaglianza*, il *principio lavoristico*, il *principio dell’economia sociale di mercato*, il *principio dell’autonomia e del decentramento*, il *principio di tutela delle minoranze*, il *principio di laicità*, il *principio dello Stato di cultura*, il *principio internazionalistico*, il *principio di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi*; i secondi appaiono quali derivazioni, originariamente contenute nel testo costituzionale oppure ottenute in sede di declinazione, in via deduttiva ovvero mediante altre forme di interpretazione ad opera della giurisprudenza, in particolare della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, di un principio fondamentale: ad esempio, i principî costituzionali in materia elettorale si configurano quali principî derivati rispetto al principio democratico; il principio del giusto processo è un derivato del principio della indefettibilità della tutela dei diritti e degli interessi legittimi; i principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sono derivati del principio autonomistico e del decentramento; il principio della tutela ambientale è un derivato dei principî personalista e dello Stato di cultura.

Possono ulteriormente differenziarsi i *principî costituzionali formali o strutturali* dai *principî costituzionali materiali*: i primi hanno ad oggetto procedure decisionali, procedimenti, competenze, forme, strutture, profili organizzativi (ad esempio il principio repubblicano, il principio democratico, il principio dell’autonomia e del decentramento, il principio della separazione dei poteri); i secondi lasciano trasparire le decisioni fondamentali del costituente con riferimento alla conformazione basilare della forma di Stato (ad esempio il principio personalista, il principio di eguaglianza, il principio lavoristico).

Dalla stessa elencazione proposta emerge come i principî costituzionali possano rinvenirsi nel testo della Costituzione, essendovi espressamente incorporati (*principî costitu-*

zionali espliciti) ovvero ottenuti mediante interpretazione in sede giurisprudenziale (in particolare, della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione) fondata su una o più delle norme che enunciano principî (o diritti) fondamentali espliciti (*principî costituzionali impliciti*: è il caso della dignità umana).

I principî costituzionali possono trovarsi contemplati dal testo costituzionale nella sua versione originaria (*principî primari od originari*: è il caso, ad esempio, del principio di eguaglianza) ovvero essere incorporati in via successiva in seno al testo medesimo dal titolare del potere di revisione costituzionale, in sede di aggiornamento della Costituzione formale (*principî costituzionali sopravvenuti*: è il caso, ad esempio, del principio del giusto processo o del principio dell'equilibrio di bilancio).

Il criterio funzionale alla distinzione tra *principî costituzionali assoluti* e *principî costituzionali relativi* si fonda sulla refrattarietà – tipica dei primi, e sulla utilizzabilità – caratteristica invece dei secondi, a divenire oggetto di ponderazione-bilanciamento in caso di conflitto: in tal senso, sembra potersi rilevare, in seno al sistema costituzionale italiano, la presenza di due principî assoluti, l'uno di natura strumentale, l'altro di natura materiale. Il principio costituzionale assoluto di natura materiale è rappresentato dalla *dignità umana*; il principio costituzionale assoluto di natura strumentale-procedurale è rappresentato dalla proposizione contenuta nell'art. 11 Cost. (“la effettiva Grundnorm, la norma fondamentale, che regge tutto il sistema”, secondo la definizione offertane da RESCIGNO), che veicola all'interno dell'ordinamento costituzionale domestico i principî fondamentali del blocco di costituzionalità internazionale ed europeo ed in particolare il principio che si trova alla sommità di entrambi i blocchi, la dignità umana (peraltro ricostruibile in ambito interno sulla base di una pluralità di norme costituzionali), attingendola dal patrimonio di principî e valori espressi dalla comunità internazionale ed europea.

Il quadro dei principî di tono o rango costituzionale deve inoltre ritenersi completato dai *principî rinvenibili nei codici* (civile, penale, di procedura civile, di procedura penale, della navigazione, di settore) ovvero *in leggi in materia costituzionale* (categoria cui fa riferimento l'art. 72, comma 4, Cost.), leggi ordinarie che si configurano quale diretta attuazione ed immediata “prosecuzione” dei principî costituzionali: si pensi, ad esempio, ai principî enunciati dall'art. 1 l. n. 241 del 1990 in materia di attività amministrativa, che vanno ad aggiungersi, completandoli ed integrandoli, ai principî individuabili nella Costituzione *in subjecta materia*; ai principî contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio che rappresentano una estensione del principio dello Stato di cultura enunciato dall'art. 9 Cost.; i principî contenuti nel Codice del consumo rappresentano una declinazione particolare del principio personalista e del principio dell'economia sociale di mercato; i principî contenuti nel codice del processo amministrativo costituiscono una filiazione del principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché del principio del giusto processo. Si considerino altresì, parimenti a titolo meramente esemplificativo, i principî contenuti nei primi due libri del codice penale quali derivazioni di vari principî costituzionali (principio personalista, principio del giusto processo ecc.).

L'insieme dei principî complessivamente operanti nell'ambito dell'ordinamento statale è infine integrato dai *principî generali dell'ordinamento giuridico dello Stato* cui fa cenno l'art. 12, comma 2, disp. prel. c.c.: sono i principî comuni (o inespressi) che costituiscono

secondo autorevole dottrina (FALZEA) le «direttive ricavate induttivamente dalle norme ordinarie dell'intero sistema normativo o di sue parti omogenee (istituti o materie) e che sorreggono razionalmente e dall'interno la totalità sistematica dell'ordinamento giuridico ed i suoi sottosistemi».

3. *L'efficacia delle disposizioni di principio negli Statuti*

3.1. *Una necessaria premessa.* – Prima di restringere il *focus* sullo Statuto della Regione Emilia-Romagna, così come approvato dalla l.r. 31 marzo 2005, n. 13, occorre sviscerare una necessaria questione preliminare, che si è posta all'attenzione del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, con l'introduzione negli statuti di enunciazioni che presentano un significato di disposizioni di principio. Già gli Statuti del 1971 contenevano alcune dichiarazioni programmatiche con cui la Regione assumeva l'impegno di realizzare determinati fini sociali e civili, prevedendo, dunque, un contenuto c.d. "eventuale" accanto al contenuto "necessario", così come stabilito dall'art. 123 Cost. Risultava, infatti, evidente come alle Regioni italiane la configurazione meramente organizzativa degli statuti andava stretta, cosicché tale insofferenza ha trovato (e trova) la sua massima espressione nelle enunciazioni di valore e nelle disposizioni di principio, programmatiche e di scopo da esse profuse a piene mani in tali atti (D'ATENA, 2008, 57). Ci si è interrogati, di conseguenza, se gli statuti avessero il titolo a porre contenuti di questo tipo e sull'effettiva rilevanza giuridica delle suddette disposizioni.

Se, nella maggioranza dei casi, le disposizioni statutarie si risolvono nella riproduzione o nella parafrasi di principi costituzionali, per cui troverebbero nella stessa Costituzione immediata e piena copertura, richiamando principi in questa stabiliti, il baricentro della riflessione giuridica si è concentrato, invece, su quelle disposizioni programmatiche non modellate su corrispondenti disposizioni costituzionali.

La dottrina, quindi, si divideva tra chi riconosceva a quest'ultime piena efficacia giuridica, con il relativo e conseguente vincolo sulla legislazione regionale, (così PIZZETTI, 1971, 2866; BARTOLE, 1987, 552; DE SIERVO, 1990, 145) e chi, invece, limitava tale efficacia solo alle disposizioni poste all'interno delle competenze statutarie costituzionalmente previste (CUOCOLO, 1988, 546). Da parte sua, la giurisprudenza costituzionale relativa agli statuti del 1970 aveva giustificato la previsione di clausole indicanti i principi e le finalità dell'azione regionale in forza del ruolo della regione "come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative" (sent. n. 40 del 1972).

Con l'avvento della nuova stagione statutaria, e la riscrittura da parte della legge costituzionale 1 del 1999 dell'art. 123, la questione si è ulteriormente complicata, venendosi a configurare gli statuti come atti di autonomia, rimessi in via esclusiva alla determinazione politica regionale, con l'unico vincolo giuridico posto *dall'armonia con la Costituzione*. Infatti, proprio nel momento in cui gli statuti regionali acquisiscono maggiori spazi di autonomia e sono sottratti a qualsiasi controllo parlamentare, appariva necessario, nell'opinione della dottrina dominante, che il loro contenuto si limitasse alla disciplina delle materie riservate loro dalla Costituzione (SORRENTINO, 2009, 26; TOSI, 2001, 64-65). Solo in tali casi, si sosteneva, le norme programmatiche avrebbero potuto avere un'efficacia vincolante

per la legislazione regionale, non essendo ammissibile che gli statuti introducessero condizionamenti che non trovavano alcuna giustificazione in Costituzione (MANGIAMELI, 2001, 87-88).

3.2. ... l'unitaria risposta della Corte Costituzionale. – Il Giudice delle leggi, fondandosi sulla sua giurisprudenza precedente, in tre significative sentenze, la sent. n. 372/2004, la sent. n. 378/2004 e la sent. n. 379 del 2004, offre una risposta definitiva al quesito concernente la reale “misura dell’efficacia giuridica” delle disposizioni statutarie nelle quali si proclamano principi e finalità da perseguire. Le sentenze hanno esaminato, su impugnazione del Governo, lo statuto della regione Toscana (C. cost. 2 dicembre 2004, n. 372), della regione Umbria (C. cost. 6 dicembre 2004, n. 378) e della Regione Emilia-Romagna (C. cost. 6 dicembre 2004, n. 379).

Gli statuti regionali contenevano delle affermazioni di principio in parte simili, in parte assai differenti. Per quanto concerne lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, che qui interessa, questo contiene all’art. 2, l’impegno della Regione ad assicurare il diritto di voto agli immigrati residenti e, all’art. 9, il riconoscimento a tutti i residenti, ivi compresi perciò gli immigrati, il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare. Secondo la Consulta, a tali enunciazioni «*anche se materialmente inserite in un atto fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto*». Ne derivava una stentorea esclusione di qualsiasi assimilazione di tali proclamazioni di obiettivi e di impegni 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*». E ciò perché «*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 ricavabili dalla Costituzione*».

In conclusione, la Consulta finisce per stabilire come le disposizioni di principio rivestano un carattere non prescrittivo e non vincolante ed esplicano una funzione di orientamento culturale e politico, ma certo non normativa. Ne conseguiva come enunciazioni di questo tipo contenute negli statuti non potessero comportare alcuna violazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e altresì costituire rivendicazione di dette competenze e neppure fondare l’esercizio di poteri regionali. Per tali ragioni, fu dichiarato inammissibile il ricorso del Governo, non possedendo tali disposizioni una reale idoneità lesiva dell’ambito di competenza statale.

3.3. ... contrappunti della dottrina. – La soluzione adottata dalla Consulta, che, dunque, ha negato in radice che le disposizioni di principio possano orientare la futura legislazione regionale e costituire canone d’integrazione e interpretazione di quella vigente, ha suscitato diverse perplessità in ambito dottrinale, che giova riportare, al fine di fornire un quadro teorico ricostruttivo sufficientemente completo in tema di principi generali statutari.

Da un lato, vi è chi ha osservato come il disconoscimento di qualsiasi efficacia giuridi-

ca alle enunciazioni programmatiche ha consentito di non colpire gli statuti con una pronuncia d'illegittimità costituzionale (BIN, 2005, 15), e allo stesso tempo di non salvare *tout court* contenuti che qualche perplessità in punto di legittimità non potevano non suscitare (LIPPOLIS, 2005, 3). Dall'altro, si è denunciato come le conclusioni della Corte Costituzionale si siano poste in contrasto con «il principio ermeneutico che vuole che si tragga il massimo contenuto normativo da tutti gli atti-fonte» (ROSINI, 2006, 44). Ribadendo, infatti, l'assunto per cui la stessa distinzione tra disposizioni programmatiche e disposizioni precettive della Costituzione si fonda sempre sul significato giuridico delle previsioni costituzionali, distinguendosi le stesse solo in ordine alla immediata operatività delle medesime, si è sottolineato come fosse poco convincente il percorso argomentativo della Corte, proprio in termini giuridico-formali, laddove si è inteso affermare che in «un testo indubbiamente giuridico qual è uno statuto regionale, vi possa essere un'intera parte, e cioè tutte le norme che vengono qualificate come “principi generali” o “finalità principali”, che risultano prive di efficacia giuridica» (GALLO, 2004, 3388). Nella tesi del carattere meramente “politico” o “culturale” delle enunciazioni di questo tipo si è, infatti, ravvisato un clamoroso passo indietro rispetto alle argomentazioni di Vezio Crisafulli e alla sentenza 1 del 1956 della Corte Costituzionale, che hanno attribuito alle norme ‘programmatiche’ o “di principio” della Costituzione un'efficacia immediatamente precettiva (ANZON, 2004, 4063).

Come, infatti, ha affermato autorevole dottrina «non si può escludere che, andando di contrario avviso rispetto alla Corte Costituzionale, attori giuridici ed anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuizioni alla stregua di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche» (BARTOLE, 2005, 12).

In conclusione, probabilmente sarebbe stato più razionale da parte della Corte differenziare il giudizio sulle norme programmatiche in base al loro effettivo contenuto, dichiarando l'incostituzionalità delle stesse quando eccedenti la competenza statutaria (LIPPOLIS, 2005, 3; RUGGERI, 2004). Al medesimo tempo, occorre rilevare come la distinzione tra enunciazioni sfornite di efficacia giuridica e vere e proprie norme giuridiche dello statuto sia più complessa e difficile di quanto possa apparire ad una prima lettura: ciò è dimostrato propriamente dalla sentenza resa nel giudizio sullo statuto della Regione Emilia-Romagna. L'art. 15, comma 1 dello Statuto relativo al riconoscimento dei diritti di partecipazione a tutti i residenti nel territorio regionale, secondo la Corte, ha natura diversa dalle altre disposizioni e, segnatamente, dall'art. 2, lett. f) dello stesso Statuto, concernente, invece, il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, in virtù del fatto che «si configura come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale (“diritti di partecipazione”), che la Regione potrà esercitare «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute». In particolare, resterebbe «nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o partecipazione» diverse dalle elezioni statali, regionali e locali «soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana» (sent. n. 379 del 2004). La distinzione tra le due tipologie di enunciati sembra, dunque, fondarsi sulla circostanza della riconducibilità ad un ambito di sicura competenza regionale.

Il criticabile percorso argomentativo della Consulta dovrebbe, quindi, essere inteso nel

senso che non hanno efficacia giuridica le norme che afferiscono ad ambiti nei quali la competenza regionale “è quanto meno incerta, sicché la presenza della Regione è limitata alla sua figura esponenziale della comunità, o di partecipe di procedimenti competenza statale” (ANZON, 2004, 4066).

4. *I principi propri dello Statuto emiliano-romagnolo*

4.1. *Il preambolo ed i valori-fini.* – Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna si apre con un preambolo pregno di significato, che fornisce una variopinta cornice ricostruttiva dei principi-valori che vorrebbero orientare le finalità degli organi regionali. La Regione ha, quindi, optato, al pari di Liguria, Marche e Piemonte, per l’inserimento di un preambolo, vale a dire di un «testo introduttivo che precede l’articolato (...) e lo presenta esponendo le ragioni che guidano l’azione del potere (statuente), nonché gli obiettivi o i fini che con la sua azione esso persegue» (TAJADURA TEJADA, 2003, 59). La patente concessione alla retorica ed all’ecumenismo assiologico delle enunciazioni ivi contenute, caratterizzate da assoluta genericità e sovrabbondanza di riferimenti valoriali ha condotto importante dottrina ad attribuire alle medesime una carenza di prescrittività e, dunque, di normatività, avvallando, le argomentazioni della Consulta (D’ATENA, 2007, 62).

In particolare, emerge *in primis* il richiamo *ai valori-fini* o *ai principi costituzionali fondamentali*, quali i “valori universali di libertà, eguaglianza, democrazia, rifiuto del totalitarismo, giustizia sociale, solidarietà (lett. a), il riconoscimento della “pari dignità sociale” (lett. b), della “pace e del ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli” (lett. c)”. Dopo aver enunciato *i valori-fini* fondamentali, il preambolo scorre sulla proclamazione dei *principi formali o strumentali*, quali *il principio democratico*, laddove si statuisce che la Regione Emilia-Romagna “promuove la democrazia partecipata e il confronto permanente con le organizzazioni della società”, *il principio autonomistico*, quando si afferma il riconoscimento “dell’autonomia degli Enti e delle comunità locali”. Infine, quale precipitato del principio personalista, la Regione dichiara, tra i suoi obiettivi primi, la tutela ambientale ed “opera per preservare le risorse naturali a beneficio della intera società regionale e delle generazioni future”.

4.2. *Gli elementi costitutivi della Regione.* – Prima di procedere all’enucleazione dei principi fondamentali, l’ente pubblico territoriale-Regione apre il titolo dedicato ai principi con l’enunciazione degli elementi costitutivi che, nella risalente classificazione, sono rappresentati dal territorio, dalla comunità regionale e dall’autonomia regionale, quale potestà di darsi un indirizzo politico nei limiti della Costituzione (DE VERGOTTINI).

Il *territorio*, inteso come ambito spaziale entro il quale la Regione esercita le proprie funzioni e determina quindi la consequenziale sfera di competenza dei propri atti, “si compone delle comunità locali, delle istituzioni e i territori delle province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio nell’Emilia, Rimini” (art. 1, Titolo I).

Con specifico riguardo alla specifica conformazione “*morfologica*” di tale elemento co-

stitutivo, occorre rilevare come la l.r. n. 13, approvata in data 30 luglio 2015, ben recepisce le prospettive di riforma e le innovazioni della l. n. 56/2014, cosiddetta “Legge Delrio”, che ridisegna confini e competenze delle amministrazioni locali.

Viene, infatti, chiaramente definito il nuovo ruolo istituzionale che dovranno avere la Regione, la Città metropolitana di Bologna, le Province, i comuni e le loro Unioni, nel quadro di un impianto ispirato alla massima integrazione tra i livelli istituzionali e alla valorizzazione delle sedi di concertazione inter-istituzionale. Tra queste, la *Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale* che presidia anche il processo di riordino, i *Centri di competenza interistituzionale* per il governo di procedimenti plurilivello finalizzati alla realizzazione di interventi straordinari, *unità tecniche di missione* per garantire la continuità di esercizio delle funzioni oggetto di riordino.

Nel medesimo tempo, viene evidenziato il ruolo istituzionale differenziato della Città metropolitana di Bologna diretto alla cura dello sviluppo strategico che andrà implementato attraverso successive leggi regionali. A tal fine, è istituita un'apposita sede istituzionale di indirizzo (Regione-Città Metropolitana di Bologna) per lo sviluppo degli indirizzi legislativi e programmatici in linea con il Piano strategico metropolitano e per l'individuazione delle altre funzioni da conferire.

Inoltre, per quanto concerne le Province, ferme le funzioni loro attribuite dalla legislazione statale vigente ed in particolare dall'articolo 1, comma 85, l. n. 56 del 2014, la scelta emiliana è stata quella di porre le basi per la realizzazione di aree vaste interprovinciali: è disposto, infatti, che le funzioni fondamentali delle Province e quelle confermate dalla presente legge possano essere esercitate in forma associata (anche attraverso appositi uffici comuni di area vasta), previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati. Gli ambiti territoriali sono definiti con atto della giunta regionale, d'intesa con le Province e con il Sindaco della città metropolitana, entro 4 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

Un nuovo ruolo è, infine, assegnato ai Comuni e alle loro Unioni, che diventano interlocutori istituzionali della Regione per la definizione delle politiche e della programmazione regionale, nonché perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità nello sviluppo delle politiche regionali. Per questo motivo, le funzioni in materia di vincolo idrogeologico e forestazione, nonché alcune funzioni in materia di sviluppo turistico dei territori sono attribuite alle Unioni.

L'integrazione e concertazione istituzionale risulta, quindi, centrale nella legge emiliana che punta a costruire un nuovo modello di governance territoriale che assicuri la partecipazione e consultazione della comunità regionale.

Una *comunità regionale* che rivendica una propria identità attraverso l'adozione di un proprio gonfalone e stemma, stabiliti con legge regionale, nel rispetto del principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica, e le cui istanze partecipative, valorizzate dalla legislazione regionale più recente, contribuiscono alla conformazione di una concezione più inclusiva e democratica di cittadinanza. Infatti, il riconoscimento del momento partecipativo, quale elemento peculiare della legislazione di attuazione, lascia intravedere una concezione di cittadinanza a geometria variabile, tanto nel senso di attribuire facoltà e diritti differenziati in relazione alle situazioni ambientali e culturali, quanto nel senso di poter coinvolgere anche i non cittadini, e che statuisca un diritto alla qualità della

vita rapportato alle peculiarità delle singole collettività nelle quali si opera, peculiarità che si innalzano al di là di quanto previsto dalla Costituzione (PUGLIESE, 1996, 42). D'altronde, sono tali peculiarità che possono costituire un'utile anticipazione di orientamenti recepibili anche a livello nazionale, in un circuito virtuoso ispirato al principio di sussidiarietà.

4.3. Peculiarità e attuazione dei principi statutari. – Si può agevolmente constatare come il baricentro di riflessione dell'intero titolo I dello Statuto risulti essere l'articolo 2, rubricato "obiettivi", laddove vengono ribaditi con forza l'attuazione del principio di uguaglianza, di pari dignità sociale e di giustizia sociale.

Viene altresì scolpito a chiare lettere il principio di tutela della cultura e delle minoranze etniche e culturali. In tale contesto, la Regione Emilia-Romagna sancisce "il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti".

Tale statuizione di principio, per il suo carattere decisamente innovativo, *praeter Constitutionem*, ha destato, come già accennato nel precedente paragrafo l'intervento del Governo, che ne ha denunciato il contrasto con l'art. 48 Cost. che riserva ai cittadini l'elettorato attivo, concretando un'inammissibile revisione del testo costituzionale riservata al Parlamento. Si lamentava, inoltre, la violazione dell'art. 117, lett. f) e p) Cost. che attribuiscono allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di leggi elettorali degli organi statali e degli enti locali.

Intorno all'art. 2 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, si possono ricostruire gli altri articoli che ne rappresentano una più specifica concretizzazione. All'art. 3, rubricato "politiche ambientali", la Regione promuove "la qualità ambientale, la tutela delle specie e della biodiversità", nonché la "cura del patrimonio culturale e paesaggistico". La tutela dell'ambiente riceve un ampio riconoscimento altresì nelle statuite necessità di "conservazione delle risorse primarie, prime fra tutte l'aria e l'acqua, attraverso la tutela del loro carattere pubblico", "di riduzione e di riciclaggio dei rifiuti", nonché di "ricerca e uso di risorse energetiche pulite e rinnovabili".

L'art. 4, invece, rubricato "politiche del lavoro" valorizza, il principio *lavoristico*, ponendo altresì l'accento, in aderenza al tessuto storico e sociale della Regione Emilia-Romagna, sulla "promozione della coesione sociale mediante forme di confronto preventivo di concertazione, di programmazione negoziata e di partecipazione che consentano un elevato livello di democrazia economica e sociale".

In stretto collegamento con l'art. 4, vi sono gli artt. 5 e 6, dedicati rispettivamente alle politiche economiche e sociali, laddove la legge fondamentale della Regione, pur riconoscendo la libera iniziativa privata, la trasparenza e la libera concorrenza nell'economia di mercato, nello spirito dell'art. 41 Cost., al medesimo tempo valorizza e sviluppa la funzione sociale dell'impresa, altresì promuovendo la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di lucro, per favorire lo sviluppo sul piano economico e sociale. Stringendo il *focus* sull'art. 6 dello Statuto, questo al primo comma lett. a) recita: «La regione tutela il benessere della persona (...) e, a tal fine, opera per (...) il rafforzamento di un sistema universalistico, accessibile ed equo di prevenzione, tutela della salute e sicurezza sociale

che garantisca il pieno godimento dei diritti e dei servizi sociali e sanitari». Autorevole dottrina ha affermato «la modernità delle prospettive e la piena maturità politico-culturale dell'enunciato voluto da tale regione», per una duplicità di ragioni: da un lato, infatti, la norma fa propria la prospettiva, proclamata dalle dichiarazioni Oms sin dalla Conferenza Alma Ata e ribadite nella Carta di Ottawa del 1988, degli «obiettivi di salute e benessere», che «postulano l'integrazione del sistema sanitario col sistema di assistenza e sicurezza sociale», dall'altro, la norma statuisce il principio universalistico come «criterio organizzatore ed erogatore delle prestazioni integrate di salute e benessere», ponendo, di conseguenza la Regione Emilia-Romagna «all'avanguardia nella costruzione di più efficaci meccanismi di protezione sociale e di implementazione dei diritti sociali» (CARROZZA, 2008, 36-37).

Inoltre, la medesima norma stabilisce il principio di tutela della cultura e dell'istruzione in stretto collegamento con il principio di dignità sociale, per cui la tutela del benessere della persona e la sua autonomia formativa e culturale è esplicitamente accostata al superamento di ogni forma di disagio sociale e personale.

Proseguendo, lo Statuto riconosce all'art. 8, in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, un coordinato sistema di autonomie locali, e altresì all'art. 9, intitolato "formazioni sociali", valorizza l'autonoma iniziativa delle persone, singole o associate per lo svolgimento di attività di interesse generale e di rilevanza sociale.

Infine, gli ultimi articoli dello Statuto aprono l'azione della Regione ai principi ed obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale ed europeo, statuendo le modalità di partecipazione alla formazione degli atti normativi europei, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato.

Da ultimo, il titolo relativo alla ricognizione dei principi fondamentali della Regione si apre verso l'alto *al principio internazionalista*, per cui la Regione si arroga, nell'ambito e nelle materie di propria competenza, l'esecuzione e l'attuazione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge.

I vincoli derivanti dall'ordinamento europeo ed internazionale rappresentano, infatti, il punto di chiusura ultimo dell'ordinamento costituzionale della Regione Emilia-Romagna.

Infine, un cenno conclusivo non può che essere dedicato al principio di legalità, che, potremmo dire, rappresenta quella venatura sottile, sottostante all'intero impianto principialista dello Statuto regionale. Un principio che ha trovato nella Regione Emilia-Romagna una particolare attuazione, laddove soprattutto, lo intendiamo nella sua significativa declinazione di lotta alla criminalità. In tal senso, si segnala l'approvazione e l'entrata in vigore delle leggi regionali del 26 novembre 2010, del 9 maggio 2011 e del 12 maggio 2014, i cui obiettivi principali si definiscono nella lotta ai fenomeni di infiltrazione mafiosa, al lavoro irregolare, all'usura ed ai comportamenti illegali nel mercato del settore edile, dei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, dei servizi di movimentazione delle merci e dei servizi complementari. Nel medesimo tempo, negli ultimi anni è emersa una forte attenzione da parte delle istanze politiche regionali verso la piena diffusione di una cultura della legalità, che viene perseguita attraverso la stretta cooperazione con le istituzioni statali, con le altre amministrazioni pubbliche e con le parti sociali. Tale espressiva dedizione verso una piena promozione della cultura della legalità, che unisce istanze partecipative ed

informazione sulle misure di prevenzione disponibili, certamente rappresenta un'attuazione peculiare del principio di legalità, che, potrà costituire un'utile anticipazione di orientamenti recepibili anche a livello nazionale, in un circuito virtuoso ispirato al principio di sussidiarietà.

Nota bibliografica

- ANZON A., *La Corte condanna all'“inefficacia giuridica”, le norme “programmatiche degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. Cost.*, 2004.
- BARTOLE S., *Voce Statuti regionali*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, VII, 1987.
- BASSANINI F.-ONIDA V., *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici di una vicenda parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1971.
- BIANCHI L., *Le norme di principio negli statuti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, 2006.
- BIN R., *Nuovi statuti e garanzie dei diritti*, Relazione al convegno “Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini”, Torino, 26 ottobre 2002, *Le Istituzioni del federalismo*, 2003.
- BIN R., *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004.
- CAMMELLI M., *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- CARROZZA P., *Il welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle Regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. CATELANI-E. CHELI, il Mulino, Bologna, 2008.
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1988.
- D'ATENA A., *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 2007.
- D'ATENA A., *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008.
- DE SERVIO U., *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in *Comm. Cost. Branca, Art. 123*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1990.
- DICKMANN R., *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli statuti ordinari*, in *www.federalismi.it*, 2005.
- GALLO C.E., *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Foro Amministrativo: Consiglio di Stato*, Vol. III, dicembre 2004.
- GROPPI T., *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte Costituzionale*, in *Diritto e Giustizia*, 2004.
- LIPPOLIS V., *Le disposizioni di principio degli statuti regionali*, in *federalismi.it*, n. 15/2005, al sito *www.federalismi.it*, 2005.
- MANGIA A., *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004.
- MANGIAMELI S., *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi d'interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1*, Giuffrè, Milano, 2001.
- MEZZETTI L., *Valori, principi, regole in Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011.
- NOCILLA D., *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004.

- PIZZETTI F., *Osservazioni sulle norme di principio degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giur. Cost.*, 1971.
- PUGLIESE F., *Scritti recenti sull'amministrazione "consensuale": nuove regole, nuove responsabilità*, Università, Napoli, 1996.
- ROSINI M., *Le norme programmatiche dei nuovi Statuti*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie, Problemi e prospettive*, a cura di M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI, il Mulino, Bologna, 2006.
- RUGGERI A., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (9 dicembre 2004), al sito www.forumcostituzionale.it.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009.
- TAJADURA TEJADA J., *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali/a.XXIII*, n. 3, settembre 2003.
- TOSI R., *Le leggi "statutarie" delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001.