

Repubblica delle autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione

Silvio GAMBINO*

Sommario: 1. La 'Repubblica delle autonomie' fra modello costituzionale e prassi: alcune osservazioni introduttive 2. Problematiche di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, fra principi costituzionali e diritti di cittadinanza 2.1. Riforme territoriali e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): una questione aperta 2.2. Ancora sui rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica nella lettura del Giudice delle leggi 3. Alcune riflessioni di sintesi sulle problematiche attuative in tema di regionalismo differenziato.

1. La 'Repubblica delle autonomie' fra modello costituzionale e prassi: alcune osservazioni introduttive

La dottrina giuridica europea, soprattutto nell'ultimo trentennio, ha prestato approfondita attenzione alle tematiche del decentramento territoriale dei poteri statali sia nella prospettiva della sussidiarietà della funzione pubblica sia in quella dei rapporti fra decentramento territoriale e processi di governo, sia e infine – pur con orientamenti differenziati in modo significativo – in quella relativa alla garanzia di effettività dei diritti di cittadinanza (nazionale e sociale)¹. In tale quadro, gli interrogativi che si sono posti il giurista ma (soprattutto) il legislatore (di revisione costituzionale e quello ordinario) riguardano soprattutto l'evoluzione (risalente e attuale) della tradizionale organizzazione (centralistica e accentrata) dei pubblici poteri verso forme istituzionali che, nel fondo, mutuano quasi fino a confonderle quelle poste alla base degli ordinamenti di tipo federale². A fronte di tale problematica, il tema dell'analisi qui svolta affronta, dapprima, in che misura (e secondo quali modalità) le riforme costituzionali, quelle legislative e quelle amministrative intervenute nell'ultimo trentennio, costituiscano (o almeno consentano), in Italia, un superamento della tradizionale

* Professore emerito di Diritto pubblico comparato, Università della Calabria.

¹ G. Lombardi, *Lo Stato federale*, Torino, 1987; G. Lucatello, *Lo Stato federale*, Padova, 1939 (ried. 1967); A. Pace (cur.), *Quale dei tanti federalismi*, Padova, 1997; A. D'Atena, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; M.A. Aparicio, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Barcellona, 1999; S. Gambino, *Regionalismo e federalismo nell'evoluzione della forma di Stato contemporanea*, in T. Groppi, *Principio di autonomia e forma dello stato*, Torino, 1998; Id., *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998; M.P. Viviani Schlein, E. Bulzi, L. Panzieri, *L'Europa fra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003; A. Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2001; A. Reposo, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005; M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006; S. Gambino, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009. Nel testo viene inoltre richiamata, in particolare, la bibliografia intervenuta a valle della riforma del Tit. V in ragione del suo rilievo nell'approfondimento del tema.

² A. Ruggeri, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 4/2002; A. Anzon, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; S. Gambino (cur.), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Rende, 2003.

organizzazione accentrata e ‘centralistica’ dei pubblici poteri. In una simile cornice, la dottrina si è chiesta quale sia il ‘baricentro’ del governo regionale-locale nell’ottica delle riforme adottate (e di quelle ancora in campo); infine, se il novellato ordinamento regionale e locale, con le nuove competenze allocate a livello regionale e la valorizzata autonomia statutaria costituzionalmente riconosciuta alle Regioni (e agli enti autonomi della Repubblica) e quello che potrà ancora seguire con l’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. consentano di prefigurare possibili disequaglianze fra i cittadini in ragione dei territori/Regioni di appartenenza.

Quanto ai possibili riferimenti teorico-istituzionali di inquadramento, si ricorda in via preliminare come la revisione costituzionale del Titolo V (l. cost. n. 1/99 e l. cost. n. 3/2001) non si autodefinisse con il richiamo al modello ‘federale’. In senso contrario, si può assumere come la riforma costituzionale del regionalismo italiano (e delle autonomie locali) costituisse un mero ‘architrave’ costituzionale (indubbiamente opportuno, in ragione della numerosità e della rilevanza delle riforme legislative e amministrative intervenute) volto ad assicurare “armonia” a tutta una serie di interventi legislativi, numerosi e frastagliati, che (soprattutto nell’ultimo trentennio) avevano ormai interessato le istituzioni regionali e le autonomie locali, susseguitisi in assenza di un organico quadro di riferimento prospettico. In tale cornice, la valutazione ricorrente fra gli studiosi (e gli osservatori più attenti) della materia è che sia la legge n. 59/97, inizialmente, (con la quale era stato avviato il c.d. “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”) sia la successiva revisione costituzionale (che sostanzialmente del federalismo amministrativo costituiva la ‘cornice’ costituzionale) non costituissero semplici ‘aggiustamenti’ del modello regionalistico costituzionale – già attuato con le regionalizzazioni dei primi e dei secondi anni ‘70 – quanto piuttosto un (vero e proprio) ‘ripensamento’ dell’intero sistema regionale e di quello autonomistico, che coinvolgeva tutti i livelli istituzionali di governo (ivi compresi quelli statali), prefiggendosi di portare a compimento la fondazione di una compiuta ‘Repubblica delle autonomie’³. In tale ottica, mentre le prime due regionalizzazioni (negli anni ‘70 e ‘80) costituivano mere attuazioni delle disposizioni costituzionali del previgente Tit. V Cost., il seguito del processo di regionalizzazione (la terza), nel suo complesso, costituiva attuazione dei principi costituzionali relativi al principio di autonomia e quindi al pluralismo istituzionale (art. 5 Cost.)⁴, principi – questi ultimi – che appaiono significativamente compromessi, rinviando alle garanzie del controllo giurisdizionale della Corte costituzionale⁵. Tali processi invero costituivano una risposta costituzionale alla esigenza di un ‘robusto’ rafforzamento della ‘funzione di governo’, debolmente definita in Costituzione, nonché dell’allocazione territoriale della ‘funzione amministrativa’ (art. 118 Cost.), che era stata ancor meno definita dai costituenti del ‘47, che si erano posti nel solco della tradizione liberale ‘ottocentesca’, dimostrandosi in tal modo poco attenti al rilievo politico-costituzionale che la funzione medesima era chiamata a svolgere in uno ‘Stato multi-amministrativo’ e rispetto alle esigenze dello ‘Stato sociale’ repubblicano.

Per come confermata dalle riforme costituzionali del 1999/2001, in tale ottica, la *ratio* delle riforme amministrative degli anni ‘90 (cc.dd. “riforme Bassanini”) non era stata quella di assegnare alle Regioni le funzioni per le stesse costituzionalmente previste, quanto piuttosto quella di riordinare e riorganizzare ‘globalmente’ lo Stato (inteso come ‘Stato-ordinamento’ e non solo come ‘Stato-apparato’). Tale riordino, d’altra parte, si svolgeva sulla base dei principi ‘orientativi’ contenuti nell’art. 5 Cost. che, come ‘riletto’ dalla legge n. 59/97, poteva perfino assumersi come una formulazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà costituzionale. Le riforme amministrative, e in particolare i decreti attuativi della legge 59/97 (decreti legislativi n. 143/97, n. 112/98, n. 114/98, n. 123/97, n. 132/97, n. 422/97, n. 469/97, nonché la successiva riforma dei servizi sociali, accolta nella legge n.

³ T. Groppi, *Le régionalisme italien aujourd’hui: un Etat régional à tendance municipale?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 43/2000; G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002; J.C. Escarras, *L’Italie, un Etat régional?*, in Ch. Bidégaray (dir.), *L’Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, Paris, 1994.

⁴ S. Gambino, *Lo Stato regionale e delle autonomie locali fra riordino dei poteri e diritti. L’esperienza italiana nella prospettiva della revisione costituzionale e in quella comparata*, Rende, 2021; S. Gambino, G. D’Ignazio, *Federalismo amministrativo e regioni*, Cosenza, 2002; AA.VV., *Seicentosei dieci anni dopo*, Roma, 1988.

⁵ Fra gli altri, cfr. anche S. Gambino, *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, in *lceonline*, 1/2023.

328 del 2000, ancorché non attuata) potevano in definitiva considerarsi, in tale prospettiva, se non proprio come il massimo possibile del decentramento istituzionale e amministrativo, almeno come il massimo della devoluzione conseguibile nella prospettiva della storia (risalente e recente) dello Stato (accentrato) italiano⁶.

In riferimento alla problematica del superamento dell'organizzazione accentrata dei pubblici poteri, una risposta possibile, anche alla luce della (tuttora sofferta) riforma costituzionale, non consente quindi di qualificare l'ispirazione della nuova forma di Stato al modello federale. Il modello astrattamente desumibile dalle riforme costituzionali dell'ultimo trentennio continua infatti ad ispirarsi a una forma di Stato regionale caratterizzata da un'attuazione 'spinta' della ispirazione autonomista, già presente nei principi e nelle disposizioni positivizzate nella Costituzione del '47. Rispetto a quest'ultima, le riforme (sia quelle costituzionali che quelle legislative e amministrative) si presentano più come uno 'sviluppo' dei principi costituzionali (art. 5 Cost.) in tema di decentramento politico-istituzionale che non come una effettiva 'modifica' degli stessi (nella direzione di una forma di Stato federale). Pur nell'impossibilità di desumere da tali riforme una nuova forma di Stato qualificabile come federale, le innovazioni apportate dalle riforme costituzionali sono in ogni caso da assumere come rilevanti, in quanto sono stati estesamente 'attualizzati' valori e principi che già la Costituzione del '47 conteneva, ma che erano rimasti (per così dire) 'imprigionati' in una forma accentrata ed eccessivamente debitrice dello Stato liberale ottocentesco e che avevano dovuto misurarsi con il protagonismo delle autonomie politiche (partiti politici), che avevano connotato (almeno fino ai primi anni '90 del secolo scorso) la 'Costituzione materiale' del Paese⁸. Con riguardo alla dinamica delle 'riforme territoriali' attuate, così, di null'altro sembrerebbe potersi parlare se non di una (quanto mai tardiva) attuazione della Costituzione del '47, dopo un 'congelamento' pluridecennale cui la stessa era stata sottoposta dalle forze politiche maggioritarie nel Paese⁹.

Relativamente alla modellistica cui si rifà l'approccio dottrinario, con effetti di rilievo anche ai fini della valutazione dei cambiamenti relativi alla forma di legittimazione nell'esercizio dei poteri pubblici, rileva in particolare la modifica dell'art. 114 Cost., per la quale l'accordo costituzionale positivizzato nella Carta fondamentale della Repubblica non stabilisce più che *"la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"*, bensì che *"la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"* (con una inversione del soggetto legittimante l'esercizio dei poteri quanto mai chiara)¹⁰. Tale modifica, unitamente a quella dell'art. 118 Cost. (dove è stabilito che *"le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane Regioni e Stato"*, e che *"Stato, Regioni [...] favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*), rende pertanto esplicito e pienamente operante quanto era stato già introdotto nell'ordinamento dalle 'riforme Bassanini' della seconda metà degli anni '90.

Con tali modifiche costituzionali si realizza la positivizzazione costituzionale del "principio di sussidiarietà"¹¹, divenuto uno dei *topoi* della pubblicistica giuridica (e politica), benché tale innovazione costituzionale non risultasse scevra di problematiche con riferimento alle complesse

⁶ G.D. Falcon, "Introduzione", ad AA.VV., *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.

⁷ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994; R. Bin, *Sette anni di riforme ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3(4)/2003.

⁸ S. Gambino, *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Politica del diritto*, 1/2018.

⁹ R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004.

¹⁰ T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003.

¹¹ G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*, in S. Gambino (cur.), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, letto m, Cost.)*, in *Politica del diritto*, 2002; D. D'Alessandro, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004; L. Principato, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002; A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico*, in *Le Regioni*, 6/2003.

questioni poste – in uno Stato di diritto – dal rispetto del principio di legalità e pertanto dalla tutela dei destinatari dell'azione amministrativa. Con riferimento al rapporto tra riforme costituzionali e riforme legislative/amministrative, può convenirsi che la trasformazione degli assetti istituzionali territoriali e delle funzioni pubbliche non abbia costituito lo sviluppo 'armonico' di un modello chiaramente precostituito, quanto piuttosto la risultante di interventi riformatori parziali e settoriali. Come è stato osservato, tali interventi, infatti, hanno avuto ciascuno una "storia abbastanza autonoma" e "sono stati prodotti dall'interazione di diversi attori politici ed istituzionali coinvolti nella formazione delle politiche istituzionali, senza attribuire grande risalto alla razionalità *a priori* di un dato modello"¹². Per tale ragione, lo sforzo di individuare un modello astratto, benché necessario ai fini dell'analisi scientifica, non pare risultare risolutivo ai fini delle esigenze dell'analisi. Pur tuttavia, si potrebbero avanzare alcune ipotesi, rispetto alle quali occorre però osservare che, allo stato, non risulta esperibile alcun processo di 'validificazione', giacché le variabili in gioco sono variegata e prevalentemente politiche. Rispetto a queste ultime – nel caso delle riforme costituzionali come nel caso delle riforme legislative e amministrative – non appaiono facilmente rintracciabili gli elementi di una razionalità sistemica (né l'ispirazione a precisi modelli di organizzazione territoriale dei poteri)¹³.

Le competenze normative (legislative, regolamentari e amministrative), per come innovativamente redistribuite sulla base delle riforme costituzionali intervenute, non consentono di poter individuare con sicurezza un modello valido di rapporti tra i diversi livelli di governo (statali e territoriali).

Tale quadro analitico risulta inoltre complicato da forme di gestione neo-centralistiche che, in particolare nelle regioni meridionali, possono derivare da interventi pubblici relativi alle iniziative di 'programmazione negoziata' o anche dagli interventi 'amministrati dal centro' (come la l. 488/92 o le grandi opere infrastrutturali ed ora l'attuazione del P.N.R.R.), ma anche da quelle relative alla compartecipazione regionale alla gestione dei fondi strutturali europei (per i quali, tuttavia, le regioni 'deboli' hanno finora dimostrato una scarsa capacità di programmazione e di spesa). In tale prospettiva, prima ancora della situazione che potrà risultare a seguito dell'attuazione dell'art 116, c. 3, Cost., i dati (istituzionali) già sottolineano forti asimmetrie fra Regioni a statuto speciale e quelle ordinarie in termini di personale, di politiche e, più in generale, in termini di esercizio delle competenze proprie ('esclusive') e di quelle 'concorrenti'; asimmetrie destinate a consolidarsi qualora il disegno di legge 'Calderoli' (approvato al Senato e ora in discussione alla Camera) ricevesse piena attuazione. Tale asimmetria, invero, è presente all'interno delle stesse Regioni ordinarie, fra Regioni 'bene' amministrate e Regioni che non lo sono. La risposta ad una domanda così formulata, nel fondo, porta a sottolineare, allo stato, come le principali incertezze appaiano dovute alla incompletezza (e alle carenze) della riforma del tit. V Cost., in particolare in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni, ai fini della creazione di un assetto organizzativo-funzionale improntato ad un regionalismo precipuamente 'cooperativo ed integrato'¹⁴. In relazione, invece, ai rapporti tra autonomie locali (rapporti verticali ma anche orizzontali, finora piuttosto trascurati nella prassi), la ragione della parzialità e della difficoltà nell'attuazione delle riforme appare dovuta principalmente alle difficoltà (e talora alla stessa incapacità) delle classi dirigenti regionali (non necessariamente solo quelle politiche) di 'dare gambe' alle riforme, di rinunciare ai privilegi e di 'creare rete' tra loro e con le realtà infra-regionali, sì da assolvere, con leggi e prassi adeguate, ad un ruolo adeguato di indirizzo e programmazione¹⁵.

Così, se le cause della difficoltà a progettare e attuare le riforme sono individuate nei loro contorni di massima, gli elementi risolutivi che si potrebbero prospettare sono costituiti essenzialmente da alcuni strumenti normativi relativi ai rapporti tra diversi livelli di governo. In relazione al primo caso (rapporti Stato-Regioni), affinché le attuali riforme costituzionali non vengano percepite come

¹² G. Pitruzzella, "Editoriale", in *Le Regioni*, 1/2000.

¹³ L. Vandelli, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002.

¹⁴ P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, cui adde anche S. Gambino, *Interessi unitari e collaborazione Stato/Regioni (prima e durante la pandemia)*, in M. Volpi (cur.), *I rapporti Stato regioni nella pandemia*, Bologna, 2024.

¹⁵ L. Chieffi, G. Clemente di San Luca, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.

il 'mascheramento' della conservazione di assetti fondamentalmente centralistici, si renderebbe necessario un intervento (delimitato e specifico) di revisione costituzionale capace di dare voce costituzionale alle Regioni, trasformando l'attuale Senato della Repubblica in una Camera delle Regioni¹⁶. Ma tale orientamento, da sempre propugnato dalla più attenta dottrina, non ha fin qui trovato seguito nel processo di riforme perseguito dalle diverse maggioranze che si sono alternate in Parlamento. Evidentemente, se la più recente riforma costituzionale non ha previsto la Camera delle Regioni, le conseguenze, oltre che sulle possibilità definitorie della modellistica utilizzata nella ricerca costituzional-comparatistica (che non è di tipo federale, per come si è osservato), si rifletteranno sul grado di conflittualità Stato-Regioni, risultando aggravate dalla risoluzione dei conflitti che insorgeranno dall'esercizio delle competenze esclusive delle regioni in ambiti materiali non delimitati dalla inerenza delle competenze alle esigenze regionali¹⁷. In un simile scenario, la Corte costituzionale è stata e sarà ancora chiamata ad arbitrare tale conflittualità, assumendo, in modo paradossale, un ruolo omologo a quello svolto da tale organo nei sistemi federali¹⁸.

In relazione ai rapporti Regioni-autonomie locali, tuttavia, la normativa statale non appare del tutto carente¹⁹. Oltre all'organica disciplina stabilita nel Testo Unico degli Enti locali (adottato con decreto legislativo n. 267/2000), all'art. 123 Cost., per come modificato dalla l. cost. 1/99, è aggiunto, come ultimo comma, la previsione del "Consiglio delle autonomie", che 'costituzionalizza' le riforme c.d. Bassanini anche su questo particolare profilo, abitualmente definito 'raccordo permanente Regione-autonomie'. In relazione all'attuazione statutaria di tale nuovo istituto, se non temere, si può forse ipotizzare che potranno insorgere problemi soprattutto nelle Regioni meridionali, in ragione della assenza nelle stesse di una solida tradizione politico-istituzionale nel senso della collaborazione inter-istituzionale. Inoltre, le Regioni non sempre hanno registrato un ricambio 'adeguato' di ceto politico di governo²⁰ e le esperienze positive di governo locale - in un quadro generale di debolezza dei sistemi politici territoriali - stentano a 'trasporci' al livello regionale. L'esperienza registrata in materia da parte del sistema autonomistico, sotto tale profilo, offre un importante argomento di valutazione delle differenziate realtà territoriali²¹.

Il profilo centrale del tema, in tale prospettiva, non è tanto (o almeno non solo) quello funzionalista, relativo alla valorizzazione della periferia (regionale) e alla dequotazione del centro (statale), quanto piuttosto (come si vedrà meglio nel seguito di questa riflessione) quello che porta ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze rispetto alla garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e con esso della cittadinanza unitaria e sociale, posti a fondamento della forma repubblicana dello Stato.

Alcune considerazioni s'impongono per inquadrare tale centrale profilo. Diversamente da quanto previsto nel previgente ordinamento regionale, il novellato Tit. V Cost. e l'attuazione degli artt. 117 e 116, c. 3, Cost, introducono un rapporto esplicito e diretto fra 'nuovo' regionalismo e modalità di disciplina dei diritti sociali e civili²². Rispetto al testo costituzionale originario, la nuova formulazione

¹⁶ N. Occhicupo, *La Camera delle regioni*, Milano, 1975; L. Paladin, *Per una riforma del bicameralismo*, in *Quaderni costituzionali*, 1984; B. Pezzini, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990; M. Manetti, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedi costituzionalisti.it (12/12/2003).

¹⁷ A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003.

¹⁸ T. Groppi, *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 1/2005; Id., *La garanzia dei diritti tra Stato e regioni dopo la revisione del titolo V*, in federalismi.it, 2002.

¹⁹ AA.VV., *Legge 'La Loggia'. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003.

²⁰ AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; G. Giraudi (cur.), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.

²¹ M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2003; *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 2/3.

²² S. Gambino, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale nell'ottica comparatistica*, in Id. (cur.), *Regionalismo, federalismo*, cit.; Id., *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003; Id., *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta, G. Sorrenti (cur.), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007; F. Pizzetti, *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, in P. Bilancia, E. De Marco (cur.), *La tutela*

dell'art. 117 Cost. prevede (e consente) ambiti competenziali in materie che hanno riflessi rilevanti sui diritti fondamentali, sia sociali che civili. La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale, a ben cogliere, risulta materialmente comparabile a quella operata nei sistemi federali (e perfino in quelli confederali), differenziandosene – oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato positivizzata – per le tecniche istituzionali dell'allocazione delle competenze e per la relativa legislazione attuativa e integrativa. Nell'assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la 'materia' – che, non di rado, tuttavia, a ben vedere, costituisce una funzione (come ha ricordato la Corte cost. in più sentenze, fra cui n. 282/2002, n. 407/2002, n. 510/2002, n. 88/2003, n. 303/2003) – della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, la novellata disposizione costituzionale (art. 117, c. 2, lettera *m*) mira ad assicurare la garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge – che deve intendersi, soprattutto, come eguaglianza di fronte alla Costituzione – “su tutto il territorio nazionale”.

Il legislatore di revisione, in tale prospettiva, si è mosso in una cornice costituzionale nella quale ha assunto come superato il modello di uniformità amministrative e centralismo al quale ha corrisposto, nella prassi, una legislazione regionale sostanzialmente omologa. Rispetto ad un simile orizzonte teleologico, si poneva (e si pone) fattualmente quale evenienza possibile la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini sia all'interno di ogni singola Regione (eguaglianza interpersonale) che e soprattutto con riferimento al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale). Tuttavia, mentre rispetto alla prima situazione potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, c. 1, Cost.), al contrario, le eventuali diseguaglianze interterritoriali sarebbero risultate senza copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà socio-politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente 'questione meridionale', da cogliersi come (forte) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese.

2. Problematiche di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, fra principi costituzionali e diritti di cittadinanza

Durante l'intera fase di attuazione costituzionale, le tematiche del regionalismo e le relative parabole evolutive nella cornice costituzionale hanno costituito oggetto di approfondita analisi, pur senza prefigurare soluzioni di rilievo in tema di revisione costituzionale e/o di attuazione legislativa idonee ad assicurarne la conformazione ai principi costituzionali e l'effettività dei diritti fondamentali (civili e sociali). Nel corso del più recente ventennio, tali tematiche hanno costituito un punto di snodo obbligato ai fini della stessa comprensione, in particolare, della *ratio*, dei contenuti e degli stessi limiti delle riforme costituzionali del Titolo V. In tale prospettiva, così, le più recenti evoluzioni politico-istituzionali e le stesse problematiche di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.²³ hanno evidenziato ambiti e limiti del modello costituzionale regionale (e autonomistico) – efficacemente colto in dottrina come *Repubblica delle autonomie*²⁴ – con riguardo specifico ai rapporti e alle prospettive attese di riassetto territoriale delle competenze rispetto alle stesse esigenze di garanzia dello statuto dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale). Una tematica – questa – che, anche in ragione delle problematiche (recenti) poste dall'attuazione delle misure di contrasto della pandemia da sars-cov-2²⁵ – ha

multilivello dei diritti, Milano, 2004; L. Vandelli, *Egalité et régionalisme dans la Constitution italienne*, in A.M. Le Pourhiet (dir.), *Droit constitutionnel local*, Paris-Aix-en-Provence, 1999; A. Ruggeri, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2/2001.

²³ F. Pastore (cur.), *Il regionalismo differenziato*, Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019, Padova, 2019; D. Giroto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021.

²⁴ T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, cit.; S. Gambino, *Lo Stato regionale e delle autonomie locali*, cit.

²⁵ A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti)*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2021; M. Luciani, *Salus*, Modena, 2022; S. Gambino, *La*

sollecitato la ripresa di una ulteriore (prospettiva di) riforma costituzionale volta al riordino dei poteri, con la proposta di riallocazione a livello statale (fra le altre) della competenza concorrente in tema di tutela della salute²⁶ e di istruzione, ma anche con il ripensamento dell'art. 116, c. 3, Cost. – se non proprio nella prospettiva abrogativa (come suggerito da una parte della dottrina) – in quella di interpretazione conforme al testo costituzionale (ovviando in tal modo alle resistenze frapposte alla sua abrogazione). Un ripensamento – questo – che nella intenzione dei proponenti era volto a rimuovere le problematiche poste dai rischi di lesione del principio di uguaglianza (a livello interterritoriale) e con esso della garanzia del principio costituzionale di unità e di solidarietà nazionale.

Una simile visione, in dottrina e nel dibattito politico-istituzionale, ha portato a prospettare le esigenze di una ulteriore “riforma della riforma” finalizzata a superare persistenti incongruenze fra centro (statale) e periferia (regionale), con la valorizzazione delle esigenze di “positivizzazione costituzionale del principio unitario, attraverso la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e la introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione”²⁷, cui successivamente si è aggiunta la promozione di una iniziativa legislativa popolare volta a formalizzare la presentazione di una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare avente ad oggetto la “modifica dell’art. 116, c. 3, della Costituzione e dell’art. 117, cc. 1-3, con l’introduzione di una clausola di supremazia della legge statale e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato”²⁸.

In tale quadro evolutivo, invero, non può escludersi che, alla base di simili indirizzi di riforma, possa individuarsi una valutazione (forse anche molto) severa dell’indirizzo politico seguito nel più recente ventennio e nell’attualità dal legislatore di attuazione del titolo V Cost. e dei tentativi di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., secondo gli orientamenti prima del Governo Draghi (e degli ultimi due governi che lo avevano preceduto) e nel prosieguo del Governo Meloni, con il deposito parlamentare di un ddl di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost.²⁹. La discussione pubblica (ora in corso) sulla base di tale disegno di legge (attuativo dell’art. 116, c. 3, Cost.), unitamente alle valutazioni problematiche (di una parte) della dottrina costituzionalistica, hanno determinato l’allarme preoccupato del Presidente della Repubblica, che vi ha letto rischi palesi per l’unità e la solidarietà nazionale e di compromissione della uniformità dei diritti (sociali e civili) al nord e al sud del Paese³⁰.

Sostenuto, nel corso dell’ultimo ventennio, dall’appoggio delle forze della maggioranza parlamentare *pro-tempore*³¹, a cavallo del 1999/2001, il legislatore di revisione costituzionale e, a seguire, il legislatore di attuazione (l. n. 42/2009), cui ora si accompagnano (contrastanti) tentativi di attuazione legislativa dell’art. 116, c. 3, Cost., avevano assunto di potersi fare carico delle esigenze rappresentate da una società in rapida trasformazione che la politica aveva colto nelle pretese (fattualmente secessive) di alcune parti del territorio del Paese (quelle fiscalmente più ricche), nel quadro di ideologie sovraniste seguite da forze politiche localistiche, secondo un indirizzo sperimentato anche in altre esperienze europee (come, fra le altre, nel decennio passato, in Catalogna). In una simile prospettiva di incertezza del regionalismo sperimentato dal Paese, così, era praticamente inevitabile che l’attuazione del titolo V costituzionale registrasse difficoltà e resistenze, determinandosi in tal modo, nel corso del più recente ventennio, le stesse condizioni per interventi reiterati della Corte costituzionale che, con le sue pronunce, come è stato sottolineato in dottrina, ha “riscritto”

lucha contra la pandemia en Italia: entre el Estado y las regiones en el contexto europeo, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 38/2022.

²⁶ S. Gambino, *Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute*, in *DPCE online*, 2/2021.

²⁷ Ddl cost. n. 1825, presentato al Senato il 22 maggio 2020.

²⁸ Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare, *Modifica dell’art. 116, comma 3, e dell’art. 117, commi 1, 2 e 3 della Costituzione*, che ha soddisfatto i requisiti parlamentari ai fini della relativa acquisizione al dibattito parlamentare.

²⁹ Cfr. il ddl recante *Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (2 febbraio 2023).

³⁰ Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nella Prolusione al Convegno Anci, Bergamo, 22-24 novembre 2022.

³¹ G. Viesti, *Regionalismo differenziato. Le primarie del PD e l’autonomia regionale differenziata*, in *Il Mulino*, 16 Gennaio 2023

giurisdizionalmente il riparto delle competenze fra Stato e regioni, valorizzando nell'ottica della sussidiarietà verticale ambiti competenziali che il legislatore di revisione costituzionale aveva attribuito (in modo frettoloso) alla competenza concorrente ovvero a quella esclusiva delle regioni. In tale prospettiva, si colloca da ultimo lo stesso indirizzo giurisprudenziale della Corte nel conflitto "fra Stato e regioni circa la spettanza della competenza in tema di "profilassi internazionale", in tema di contrasto della pandemia da sars-cov-2 (sent. cost. 37/2021)³².

2.1. Riforme territoriali e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): una questione aperta

Nella evoluzione costituzionale, il tema dei diritti fondamentali ha registrato, come era ipotizzabile che potesse accadere, un'attenzione costante della dottrina costituzionale, con particolare riguardo al dibattito intervenuto in occasione dell'attuazione degli statuti regionali e del 'federalismo fiscale', prima, e ora del regionalismo differenziato³³.

Le tematiche evocate nel titolo di questo paragrafo, pertanto, risultano fondamentali nell'analisi costituzionale (oltre che in quella comparatistica) in ragione del loro porsi le complesse questioni evocate dal rapporto fra principio di uguaglianza e principio di autonomia territoriale (regionale e locale) nel quadro istituzionale delle forme di stato unitarie a base regionale e di quelle federali; tematiche – queste – che nella prospettiva di attuazione del regionalismo differenziato sollevano ora dubbi di rilievo nella stessa ottica del principio di effettività nel costituzionalismo contemporaneo. Sia infatti che si pensi a una formulazione simil-federalistica della forma di Stato per come emersa dalle revisioni costituzionali degli anni '90 in Italia, sia che si faccia riferimento ad esse come volte al mero rafforzamento del regionalismo disciplinato nella Costituzione del '47, il tema centrale della riflessione rimane quello della forma di Stato e al suo interno dei contenuti dell'autonomia territoriale nonché della idoneità di quest'ultima a farsi carico dello stesso ambito dei diritti (in modo eventualmente anche asimmetrico rispetto alla distribuzione territoriale delle competenze fra regioni a statuto speciale, regioni ordinarie e, in futuro, se attuate, regioni a statuto differenziato, nel rispetto dei principi fondamentali della Carta)³⁴.

Il tema della riflessione appena richiamato incrocia diversi dibattiti: quello sul regionalismo politico (e sulle relative continuità e discontinuità con il federalismo), quello sul federalismo fiscale e quello infine sulla pretesa 'sovranità' da parte di alcuni territori regionali (in Italia la c.d. Padania, in Spagna la Catalogna). Considerata la natura della materia oggetto di riflessione, era inevitabile che il tema registrasse reiterati ricorsi alla Corte costituzionale e conseguenti pronunce. Più di un decennio fa, in tale prospettiva, la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata con riguardo alla compatibilità costituzionale della "Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo" (1.r. Sardegna n. 7/2006), nella quale si prevedevano (art. 2.2.a) "idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse con la specificità dell'isola"³⁵.

In tale prospettiva, pertanto, la questione porta a interrogarsi sulla spettanza del principio di sovranità in uno Stato a base regionale e sulle relative diversità con gli Stati federali. In tale quadro, così, ci si è chiesto se il principio di eguaglianza, oltre a costituire un diritto fondamentale dei cittadini, non costituisca anche un principio essenziale di articolazione dello stesso pluralismo istituzionale, senza il cui riconoscimento non sarebbe possibile l'esistenza stessa dello Stato costituzionale contemporaneo e delle forme di riparto territoriale dei poteri da esso disciplinate. Alla questione di legittimità costituzionale a suo tempo sottoposta alla sua cognizione, la Corte aveva risposto facendo

³² U. Adamo, *¿A quién le corresponde la competencia en el ámbito de la emergencia sanitaria? alguna observación crítica sobre los motivos invocados en apoyo de la decisión de la Corte constitucional*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 38/2022.

³³ A. Pace (cur.). *Quale dei tanti federalismi*, Padova, 1997; A. D'Atena, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; T. Groppi, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima*, in "La Costituzione ieri e oggi" (Convegno Accademia Nazionale dei Lincei, 9-10 gennaio 2008); S. Gambino, *Lo Stato delle autonomie*, cit.

³⁴ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, cit.; F. Pastore, J. Lozano Miralles (cur.) *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna*, Milano, 2020.

³⁵ C. cost., sent. n. 365/2007.

giustizia dell'astratto 'nominalismo' di chi invocava in modo irragionevole terminologie ascrivibili a modelli federali e perfino confederali, osservando (si direbbe quasi in forma pedagogica) che:

il dibattito costituente [...] fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale [...] Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa [...] sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali³⁶.

Da una simile precisazione relativa alla terminologia necessaria per inquadrare la vigente forma di Stato nazionale – per la Corte – ne consegue che, sul versante dei diritti, i soggetti dell'ordinamento statale sono tutti i cittadini il cui insieme costituisce il 'popolo', mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la 'popolazione' (di cui agli artt. 132 e 133 Cost.). In tale quadro: "il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. esclude che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie [...]. Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale, entro il quale sia esercitabile uno *ius excludendi alios*, giusta la disposizione dell'art. 16 Cost."³⁷.

Una volta assunta la centralità di tale principio come coesistente allo Stato costituzionale, si tratta di cogliere quanto della sua coesistenzialità possa rendersi disponibile alle esigenze poste dal principio di autonomia territoriale (e alle stesse sue esigenze di differenziazione), con la connessa titolarità, da parte delle Regioni e delle autonomie locali, della potestà di dotarsi di un indirizzo politico-legislativo proprio (nel caso delle Regioni) o di un indirizzo amministrativo proprio (nel caso degli enti territoriali), l'uno e l'altro da esercitarsi comunque nel rispetto dei principi di unità giuridica ed economica dell'ordinamento repubblicano e dei principi fondamentali (delle materie di competenza legislativa concorrente) riservati alla legislazione esclusiva dello Stato.

Le esigenze poste dal diritto costituzionale e, in particolare, dalla natura inviolabile e inderogabile dei diritti fondamentali (sociali e non), in tale quadro, portano a sottolineare come, in uno Stato costituzionale, la diversità (asimmetria competenziale) conosce il limite inderogabile della eguaglianza. Pertanto, nessuna diversità può giustificare la compressione (se non il vero e proprio sacrificio) dell'eguaglianza in ciò che della stessa risulta sostanziale. Detto in altri termini, con riguardo al tema ora in esame, il diritto alla differenziazione – in base al quale la posizione giuridica dei soggetti può differenziarsi nelle varie Regioni nei termini delle differenziate forme di esercizio delle competenze legislative e amministrative – non può estendersi all'ambito dei diritti e dei doveri costituzionali. In tale ambito, come è stato argomentato in modo efficace e convincente, "l'uguaglianza deve essere assoluta; non vi può essere differenziazione nel godimento dei diritti fondamentali o nell'adempimento dei doveri costituzionali"³⁸.

Con riguardo a tale tematica, vi è un ulteriore profilo da richiamare, la cui discussione appare necessaria nell'ottica di una analisi approfondita (delle problematiche) del regionalismo italiano. In tema, si deve ricordare come, al fine di garantire i valori e i principi convenuti nel 'patto costituente' stipulato fra le culture e le forze politiche del Paese nella prospettiva della lotta al nazi-fascismo (al tempo ancora presente sul territorio), l'ordinamento costituzionale italiano ha previsto un ricco catalogo di valori, di principi e di disposizioni costituzionali di riconoscimento e di tutela dei diritti fondamentali che si pongono nei confronti del legislatore come limite invalicabile allo stesso potere di revisione costituzionale. Unitamente al principio democratico e a quello di sovranità popolare, si

³⁶ C. cost., sent. n. 365/2007, cons. dir. 7 (corsivo aggiunto).

³⁷ *Ibid.*, cons. dir. 1.3.

³⁸ J. García Morillo, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, in S. Gambino (cur.), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998.

tratta, *in primis*, del principio di centralità della persona umana e dei principi ad esso strettamente connessi dell'eguaglianza formale e sostanziale dei soggetti e di solidarietà, da realizzarsi con misure idonee ad assicurare in ogni caso un particolare *favor* ai 'soggetti deboli', i lavoratori (*in primis*) ma non solo. Accanto al riconoscimento e alla protezione delle classiche libertà negative, e accanto ad una generale rivisitazione delle libertà economiche nel senso di una lettura conforme al relativo esercizio ai 'fini sociali' fissati dal legislatore, tali principi trovano nella positivizzazione costituzionale di cataloghi di diritti fondamentali lo strumento fondamentale di garanzia, cui si riconnette strettamente il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), relativo al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali, nonché all'intero Titolo V Cost.

Tali considerazioni, nell'ottica di questa osservazione, sottolineano come la Costituzione non renda negoziabile la riflessione sulla inderogabilità dei principi supremi e dei diritti fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il cui mantenimento è essenziale – come sottolinea autorevole dottrina costituzionale – “per la conservazione della stessa identità dell'ordine costituzionale vigente, sicché l'eliminazione di quei principi determinerebbe allo stesso tempo la distruzione dell'intera Costituzione e la sua sostituzione con un ordine costituzionale completamente diverso”³⁹.

La Corte costituzionale ha confermato nel tempo tale statuto dei diritti inviolabili cogliendoli come limiti impliciti alla revisione della Costituzione. Dopo alcune rilevanti pronunce nel corso degli anni '60 e '70 del secolo passato, lo ha fatto in modo parimenti argomentato (e convincente) con la sent. n. 1146 del 1988. In tale basilare pronuncia, la Corte afferma che: “*la Costituzione italiana contiene taluni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*” (corsivo aggiunto). Lo ha ribadito di recente – come osserveremo nel seguito – con la giurisprudenza in tema di referendum consultivo, in merito alla proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia. Per la Corte, in tal senso, non è difficile rendersi conto che tale proposta di legge, nel riconoscere uno spazio alla iniziativa popolare regionale, finisce con lo sconfessare il principio unitario a base dell'ordinamento, “*quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli [...]* Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali ed organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost. e art. 117, I co.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia”⁴⁰.

Lo snodo fondamentale, così, rimane ancora una volta quello dei rapporti fra unità giuridico-politica della Nazione, forme della distribuzione territoriale del potere (anche eventualmente asimmetriche nell'ottica della previsione di “ulteriori forme e condizioni particolare di autonomia”, ai sensi dell'art. 116, c. 3., Cost.) e diritti di cittadinanza ('unitaria' e 'sociale'). Solo a partire da un simile approccio, infatti, è dato comprendere se l'indagine e la valutazione delle soluzioni perseguite dal legislatore di revisione e dal legislatore ordinario (statale e regionale) non degradino nella mera prospettiva di un regionalismo (più o meno latamente) funzionalista, ma parta, s'ispiri e si radichi nell'armonia dell'unità e della indivisibilità della Repubblica (principi indisponibili, come si è ricordato, allo stesso procedimento di revisione costituzionale), cui l'ordinamento costituzionale assegna la funzione di tutela del 'nucleo duro' del patrimonio costituzionale, individuabile nei principi e nei diritti fondamentali per come positivizzati nell'ordinamento costituzionale.

Nel quadro di una riflessione di sintesi sui diritti fondamentali nell'ambito della forma di Stato unitaria a base regionale, come quella italiana, può osservarsi, in tale prospettiva, che una indagine attenta alle filosofie istituzionali sottese al dibattito costituzionale in materia di diritti fondamentali e di forma di Stato consente di sottolineare come il costituente e il legislatore di revisione costituzionale italiano, nella distribuzione dei poteri e delle responsabilità istituzionali fra centro e periferia, hanno

³⁹ M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

⁴⁰ C. cost., sent. n. 496/ 2000 (corsivo aggiunto).

assegnato allo Stato, nelle sue istanze centrali, la funzione di garanzia dei diritti negativi (giurisdizione, legislazione), mentre, per quanto concerne i diritti positivi (diritti sociali), essi hanno assegnato alle regioni competenze prevalentemente attuative, volte ad assicurare l'erogazione delle prestazioni legislative e amministrative, nel rispetto dei principi e delle disposizioni costituzionali relative a tali diritti e le stesse forme della partecipazione dei destinatari dell'attività amministrativa.

Nei rapporti fra autonomia territoriale, regionalismo ed (effettività dei) diritti, tuttavia, l'esperienza italiana evidenzia la perdita di un'occasione; le regioni infatti non hanno costituito quella opportunità di avvicinare la funzione pubblica al cittadino, né l'occasione per rendere maggiormente effettivo, sussidiario, e partecipato, l'esercizio di quelle competenze costituzionali assegnate al livello regionale, in modo da rendere maggiormente effettivo il modello di decentramento politico-istituzionale. Discorso omologo dovrebbe anche farsi per quanto concerne quei diritti c.d. della 'terza generazione', come, ad es., il diritto all'ambiente 'salubre', la tutela del territorio e delle persone dagli inquinamenti, ecc., per i quali sempre più evidente appare lo scarto fra aspettative sociali (interessi diffusi) ed esercizio responsabile delle competenze in materia ambientale e urbanistica da parte del sistema regionale e degli enti locali.

La tematica dei diritti fondamentali nello Stato regionale secondo quanto previsto nell'originaria formulazione del Titolo V Cost., in tale prospettiva, così, non sembra offrire una prospettiva di particolare pregio; né il livello regionale ha consentito di evidenziare, nella prassi, profili attuativi delle competenze regionali idonei ad influenzare positivamente l'effettività dei diritti sociali. In tale quadro, il tema dei diritti sociali si limita alle funzioni svolte in tema di garanzia e di effettività degli stessi da parte del giudice ordinario e soprattutto da parte di quello costituzionale.

L'ordinamento costituzionale italiano (nella sua originaria formulazione) non si preoccupa di disciplinare in modo omologo tale materia, in ragione della natura propria della sua forma di Stato che, in presenza del principio autonomistico (accolto nell'art. 5 Cost.), assegna alle Regioni competenze legislative (e amministrative) in materie enumerate nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni (art. 117 Cost., testo previgente). Tali principi – in conformità a quanto consentito in una forma di costituzionalismo rigido – limitano la potestà legislativa (esclusiva e concorrente) nel suo concreto esercizio alle condizioni costituzionalmente positivizzate. Di tal ché, non appariva necessario positivizzare con altre disposizioni l'inderogabilità di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si sottraggono, per come sottolineato, allo stesso potere di revisione costituzionale.

2.2. Ancora sui rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della repubblica nella lettura del Giudice delle leggi

In tale quadro, anche solo a muovere dalle più recenti evoluzioni del sistema regionale-locale, così, appare necessario soffermare l'attenzione sui più recenti indirizzi di attuazione costituzionale (art. 116, c. 3, Cost.), ancorché il/i testo/i legislativo/i (al momento della stesura di questo contributo), dopo un ritardo ventennale, solo da poco ha ripreso il suo *iter* attuativo destinato a perfezionarsi con le forme (inderogabili ai fini del perfezionamento dell'*iter legis*) di determinazione e di finanziamento in bilancio dei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP).

Alcune formule utilizzate dal legislatore di revisione costituzionale del Titolo V – come quella che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* –, in tale ottica, apparivano attuali già al momento del dibattito sui limiti del c.d. *federalismo fiscale* (legge 5 maggio 2009, n. 42) secondo le scelte accolte, prima, nella legge c.d. Calderoli e successivamente, nei discussi indirizzi accolti nelle bozze di intesa fra alcune regioni (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) e lo Stato-Governo.

Rispetto alle molte questioni sollevate dal (più recente) progetto governativo di 'regionalismo differenziato' (invero si era trattato di tre bozze di intesa stipulate fra Governo e tre regioni

fiscalmente ricche del Paese), potremo ora limitarci ai soli profili relativi ai rapporti fra le nuove competenze riconosciute alle regioni e agli enti autonomi della Repubblica e la garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale) a livello interpersonale e interterritoriale. L'analisi sul punto non può non richiamare, come appena osservato, le stesse questioni poste dalle modalità previste dall'art. 119 Cost. (e della relativa legge di attuazione, n. 42 del 2009) per assicurare alle regioni e agli enti territoriali le risorse necessarie alla integrale copertura finanziaria necessarie all'esercizio delle "funzioni pubbliche loro attribuite" (nella prospettiva di attuazione dell'art. 119, c. 4, Cost.). Tali competenze, invero, apparivano sguarnite da puntuali norme di garanzia, almeno relativamente ai contenuti essenziali della 'perequazione finanziaria', la quale, pertanto, sarebbe risultata di difficile giustiziabilità, venendo rimessa alla negoziazione politica all'interno della Conferenza Stato-Regioni, ovvero in altre istanze di concertazione politico-istituzionale istituite all'uopo. Una perequazione che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non avrebbe potuto porsi come garante della esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni relativi alla sanità, al sociale, alla scuola e al trasporto pubblico locale. Una garanzia – questa – pretesa dalla Costituzione (117, c. 2, lettera *m*; 119, c. 4) che fosse sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività; il tutto magari attraverso un percorso di solidarietà condizionata al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori (regioni ed altri enti autonomi della Repubblica) con minore capacità fiscale per abitante, beneficiari dell'intervento redistributivo.

Prima e dopo le iniziative (agli inizi meramente politiche) di attuazione del regionalismo differenziato (art. 116, c. 3, Cost.), in tale quadro il profilo centrale del tema a noi pare, innanzitutto, quello che porta ancora ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze sancito dalla revisione costituzionale del Titolo V rispetto alla garanzia del principio di uguaglianza fra i cittadini e dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale) posti a fondamento della Repubblica. In tale ottica, si osserva che la lettera *m* dell'art. 117, c. 2, della Costituzione non attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la sola competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali, estendendosi, con formulazione dalla natura pienamente garantistica, anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano "garantiti su tutto il territorio nazionale".

Alcune considerazioni essenziali s'impongono per inquadrare tale centrale profilo che si pone come limite nell'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Diversamente da quanto previsto nel previgente ordinamento regionale, in tale ottica, il novellato Tit. V Cost. introduce un rapporto esplicito e diretto fra 'nuovo' regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili⁴¹. La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale (che potrà ora ulteriormente ampliarsi alla luce dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., secondo il quale "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie [...] potranno essere attribuite ad altre Regioni") – se non proprio ai sistemi federali – risulta potersi forse accostare a quella operata nelle Comunità autonome spagnole alla luce del 'principio dispositivo' ivi costituzionalmente disciplinato, differenziandosene, oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato, per le tecniche istituzionali dell'allocazione delle competenze e della relativa legislazione di attuazione. In questo senso può forse comprendersi – se non certo giustificarsi – l'enfasi che il mondo parlamentare ha evidenziato quando ha utilizzato il termine federalismo per inquadrare la revisione costituzionale del Titolo V⁴². Nell'assegnare alla legislazione

⁴¹ A. Ruggeri, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, cit.; L. Vandelli, *Egalité et régionalisme dans la Constitution italienne*, in A. M. Le Pourhiet (dir.), *Droit constitutionnel local*, Paris-Aix-en-Provence, 1999; S. Gambino, *Ordinamento regionale e diritti fondamentali*, in Id. (cur.), *Diritto regionale*, Milano, 2009; Id., *Normazione regionale e locale*, cit.

⁴² J.F. López Aguilar, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999; F. Balaguer Callejón, *Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica*, in S. Gambino (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014; R.L. Blanco Valdés, *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in S. Gambino (cur.), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008; E. Aja, *El Estado autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999; F. Puzzo, *Il federalismo fiscale*, Milano, 2002; C. Storini, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, Valencia, 2002; M. Barcelò, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico: una análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y en la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Madrid, 1991; M.A. Cabellos Espiérrez, *La distribución competencial en materia de derechos y deberes*

esclusiva dello Stato la materia/funzione della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", l'art. 117 (c. 2, lettera *m*) della novellata disposizione costituzionale, infatti, si prefigge di assicurare la garanzia del principio di uguaglianza di fronte alla legge – che deve intendersi, soprattutto, come uguaglianza di fronte alla Costituzione – su tutto il territorio nazionale.

Anche se in modo essenziale, in tale prospettiva, pertanto, si impone una riflessione approfondita sui rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica. Dopo la giurisprudenza costituzionale già richiamata, occorre ora fare riferimento a un più recente indirizzo giurisprudenziale elaborato dalla Corte in occasione del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Veneto n. 15/2014 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e n. 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto). In tale indirizzo giurisprudenziale⁴³, il Giudice delle leggi argomenta in modo risolutivo la sua censura con riguardo alla questione di legittimità promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*.

Due questioni allora sollevate appaiono richiamare molto da vicino questioni presenti tuttora nello stesso dibattito pubblico in corso (ma anche in quello politico, che coinvolge ancora una volta la Regione Veneto, ma non solo). La prima riguarda le scelte fondamentali di livello costituzionale accolte nelle leggi oggetto di impugnazione innanzi alla Corte che, secondo la richiamata giurisprudenza, devono assumersi precluse, in quanto tali referendum regionali suggeriscono "sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost."⁴⁴.

A garanzia di tali principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, la Corte non può non sottolineare come: "L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale"⁴⁵.

Quanto alla seconda questione – con una lettura conforme a Costituzione del quesito referendario oggetto del suo sindacato – la Corte assume che "così interpretato, il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti e pertanto, sotto questo profilo, la censura non è fondata", in tal modo lasciando ampio spazio alle regioni perché, nel rispetto dei richiamati principi costituzionali, possano svolgere compiutamente la loro autonomia.

Come si è già accennato, una simile lettura del Giudice costituzionale rileva anche nell'attualità con specifico riguardo alle iniziative politiche sostenute dagli ultimi governi in tema di 'regionalismo differenziato', ancorché non formalizzate in testi di legge. Pur osservando come nel quesito referendario non vi fossero richiami relativi agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori, la Corte ha ritenuto che:

non è men vero, però, che il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata; *cosicché deve intendersi che le 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' su cui gli elettori sono chiamati ad esprimersi possano riguardare solo le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), come esplicitamente stabilito nelle suddette disposizioni costituzionali*⁴⁶.

Un eventuale ricorso costituzionale rispetto ai dubbi sollevati da più parti relativamente alle 'intese' con lo Stato-Governo da parte delle Regioni interessate all'attuazione del regionalismo differenziato, come si osserva, potrebbe riguardare, al contempo, il parametro costituito dallo statuto

constitucionales y la incidencia del derecho comunitario, Barcelona, 2001; E. Alberti, *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, 1995; F. Requejo, *Diferencias nacionales y federalismo asimétrico*, in *Claves de razón práctica*, n. 59/1996.

⁴³ C. cost., sent. n. 118/2015.

⁴⁴ *Ibid.*, cons. dir. 7.2 (corsivo aggiunto).

⁴⁵ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

⁴⁶ *Ibid.*, cons. dir. 8.3 (corsivo aggiunto).

regionale e soprattutto quello costituito dai principi costituzionali. Mentre per le esigenze di questa riflessione può rinviarsi per uno specifico approfondimento al vaglio di quanto previsto in concreto da ogni singola intesa fra ognuna delle tre Regioni interessate e lo Stato/Governo, si ritiene di interesse generale (e risolutivo dei molti dubbi da più parti sollevati) l'indirizzo costituzionale che ha riguardo ai limiti posti dal rispetto dei principi costituzionali rilevanti nella materia che ora rileva nella presente analisi. A giudizio della Corte, i dubbi di legittimità sollevati nei confronti della l.r. Veneto n. 15 del 2014 sono da ritenersi fondati nel loro delineare un assetto tributario regionale nel quale "i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai 'cittadini veneti', sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla 'amministrazione centrale', dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale 'in termini di beni e servizi'". Se, da una parte, i quesiti referendari oggetto di impugnazione alla Corte registrano un primo limite nel palese contrasto con la disciplina statutaria regionale in materia, dall'altra, non risulta meno incisiva "la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di referendum ex art. 75 Cost., valevole come canone interpretativo anche dell'analoga clausola statutaria"⁴⁷.

Per la Corte, ne segue che "i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica". Gli stessi non rilevano per la loro incidenza su singole manovre finanziarie o su misure nelle stesse previste quanto piuttosto su "alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima", conseguendone che gli stessi "si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette referendum, nemmeno consultivi"⁴⁸.

Così evocato, sia pure in modo essenziale, il persistente divario regionale (fra loro, ma in particolare fra regioni del Nord e regioni del Sud), può apprezzarsi la particolare sensibilità e la stessa lungimiranza dei costituenti repubblicani al prevedere come "compito" della Repubblica quello di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" (art. 3, c. 2, Cost.). Una rimozione che è assicurata dalle previsioni dei Principi fondamentali costituzionali – vere e proprie "super-disposizioni costituzionali", secondo la lettura di autorevole dottrina costituzionale⁴⁹, e da un solido catalogo di diritti fondamentali, civili e sociali (dall'art. 13 all'art. 54 Cost.). Rispetto ad un simile quadro costituzionale, pertanto, è soprattutto rispetto alle possibili (ma reali, come noto) disegualianze che costituisce tutela dei principi di eguaglianza, di solidarietà e di unità garantiti dai Principi fondamentali della Carta e con essi dell'intero catalogo dei diritti di cittadinanza (civili e sociali) la richiamata previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost., nonché la previsione dell'ulteriore limite costituito dai 'principi fondamentali' riservati alla legislazione dello Stato con riferimento alle competenze concorrenti delle regioni (art. 117, c. 3, Cost.) – limite da ritenersi esteso, sulla base di una lettura sistematica, anche a quelle residuali/esclusive delle stesse –. In tale prospettiva, non può non condividersi, nell'ottica della presente analisi, quell'autorevole lettura che sottolinea come non risulti fondata la lettura che coglie nell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. una possibile via per sottrarsi al rispetto dei 'principi fondamentali' delle materie di competenza concorrente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato⁵⁰.

Così, se alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale (anche in ragione delle previsioni di cui al novellato art. 116 Cost.) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost., e con i controlli sostitutori

⁴⁷ C. cost., sent. n. 118/2015, cons. dir. 8.4 (corsivo aggiunto).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Torino, 1970.

⁵⁰ L. Elia, "Introduzione", in A. Anzon, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

previsti nell'art. 120, c. 2, Cost., nella stessa ottica di garanzia (della cittadinanza 'unitaria' e 'sociale') deve assumersi operante l'intero sistema dei *'principi fondamentali'* (e fra essi, in particolare, il principio personalistico, quello solidaristico, di cui all'art. 2 Cost., e quello egualitario, di cui all'art. 3, commi 1 e 2) e delle disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto, nel loro complesso, costituiscono 'patrimonio costituzionale' indisponibile alla discrezionalità del legislatore (ordinario e regionale), come anche alla stessa revisione costituzionale, in ragione del suo costituire "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale, secondo una consolidata lettura del Giudice costituzionale⁵¹.

Nell'attuazione del principio di eguaglianza e di solidarietà, così, alla 'Repubblica' (ora intesa, ai sensi dell'art. 114 Cost., come l'insieme pari ordinato costituzionalmente dei pubblici poteri, statali e territoriali) spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di 'coesione sociale', tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza sostanziale, a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Al legislatore statale e regionale (e al rimanente sistema autonomistico della Repubblica), nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono rispettivamente attribuiti in via costituzionale, e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, compete di assicurare la tutela dell'"unità giuridica" e dell'"unità economica"⁵². Agli stessi soggetti compete, in particolare, la tutela dei 'livelli essenziali delle prestazioni' concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, potendo lo Stato-Governo, in tal senso, sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, c. 2), nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutorio (art. 8 della l. n. 131/2003). Da una simile ri-lettura del testo (di revisione) costituzionale, se ne può concludere che, se pure, in via di principio, la previsione di cui all'art. 117 Cost., c. 2, lettera *m*, poteva non apparire strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali, tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione nell'esigenza di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali in tema di garanzie costituzionali accordate ai principi e ai diritti fondamentali⁵³.

Tanto richiamato, può anche sottolinearsi come le questioni interpretative sollevate dal novellato testo costituzionale (art. 117, c. 2, lettera *m*, Cost.; art. 116, c. 3, Cost.) concernono non tanto la mera *ratio* delle richiamate disposizioni quanto i relativi contenuti materiali, e quindi la tipologia dei diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale nei 'livelli essenziali' delle relative prestazioni. La legislazione 'concorrente' nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni (fra le altre, in materia di tutela della salute, istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali) – significativamente implementate rispetto al previgente art. 117 Cost. –, quella derivante da ciò che potremmo chiamare il 'principio dispositivo all'italiana' (art. 116, c. 3, Cost.) e quella infine attribuita residualmente (si pensi, in tal senso, al rilievo centrale nelle politiche pubbliche locali attinenti all'assistenza sociale – diritto fondamentale sociale diffusamente eluso nella prassi attuativa –) dovrà esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle Regioni medesime – senza mettere in questione lo 'statuto della cittadinanza', che dovrà restare 'nazionale' e 'sociale', assicurando, in tal modo, i livelli essenziali di

⁵¹ C. cost., sent. n. 1146 del 1988, cons. dir. 2.1.

⁵² G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*; cit. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico*, cit.; L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (cur.), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit.; T. Groppi, *La garanzia dei diritti tra Stato e regioni dopo la revisione del titolo V*, in *federalismi.it*, 2002.

⁵³ U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995; A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994; A. Ruggeri, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *federalismi.it*, 2003; P. Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001; G. Caia, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in *federalismi.it*, 2003; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002.

prestazioni in materia di diritti civili e sociali, nonché l'inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese.

Come è stato già sottolineato, in tale ottica, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale appare complesso, confuso e perfino "ingenuo" nella sua "pretesa" di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell'ordinamento. Ancora una volta, così, era (ed è) all'interprete e al Giudice delle leggi che occorre (e occorre tuttora) rivolgersi al fine di poter comporre in un quadro di conformità costituzionali le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale.

Quanto ai contenuti materiali dei livelli essenziali in materia di diritti (soprattutto ma non solo sociali), la relativa interpretazione dottrinarie dei contenuti materiali dell'art. 117 Cost. in materia di diritti (civili e sociali) rinvia a letture fra loro notevolmente differenziate, a seconda che prevalga o meno un orientamento (culturale e istituzionale) di discontinuità rispetto alla disciplina previgente⁵⁴.

La questione nasce dall'individuazione dei limiti cui risulta sottoposta la potestà legislativa regionale concorrente – alla soluzione delle cui problematiche interpretative ha provveduto in modo espresso il legislatore di revisione costituzionale quando ha limitato tale potestà con la determinazione (con legge dello Stato) di '*principi fondamentali*' – ma soprattutto dalla risposta alle questioni circa l'estensione o meno di tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa 'esclusiva'/'residuale' delle Regioni nonché, in futuro, ai vincoli delle materie riguardate dalle 'intese' sulle "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*".

Per chi scrive appare pienamente fondato, in tale ottica, quell'orientamento dottrinario che invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale dell'unità, ed in particolare la protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali e dalle 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia', come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel motivare l'eventuale intervento, oltre che attraverso '*principi fondamentali*' anche attraverso una specifica disciplina, di natura trasversale, capace di penetrare nell'ambito regolativo della stessa potestà legislativa regionale (oltre che, naturalmente, in quella amministrativa)⁵⁵.

Con riguardo ai (già richiamati) rischi di "sovertimenti istituzionali" connessi all'esercizio di referendum consultivi regionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., la Corte, oltre a ribadire che "L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale"⁵⁶, sottolinea che: "*Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica [...] La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali" (art. 5 Cost.)*"⁵⁷.

Nel nuovo quadro costituzionale (letto nella prospettiva di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.), se per le regioni si aprono nuovi ambiti regolativi e di garanzia in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali), al contempo, si conferma per lo Stato la competenza a intervenire in tale disciplina regionale sia attraverso la statuizione di '*principi fondamentali*' della/e materia/e che attraverso regole

⁵⁴ E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit.; C. Pinelli, *Sui 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali' (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002; G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Supplemento al n. 1; M. Belletti, *I 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ...' alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2003; A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico*, cit.; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretative*, Padova, 2007.

⁵⁵ *Ex multis*, C. cost., sentt. n. 222/2003; n. 259/2004, n. 407/2002; n. 282/2002.

⁵⁶ C. cost., sent. n. 1146 del 1988.

⁵⁷ C. cost., sent. n. 118/2015, cit. (corsivo aggiunto).

legislative, gli uni e le altre, in ogni caso, rispettosi dei principi fondamentali costituzionali e fra essi in particolare, del principio di uguaglianza e di quello di solidarietà.

Pur potendo la riforma costituzionale apparire, in tal senso, come operante nel segno di una (sostanziale) continuità, l'angolo di osservazione dei diritti civili e sociali dischiude un quadro ordinamentale autonomistico indubbiamente valorizzato nell'ambito dei suoi poteri e fra questi – diversamente da quanto era previsto nel previgente ordinamento – da ambiti normativi che si estendono alla stessa materia dei diritti civili e sociali. Tuttavia, tali poteri conoscono un limite negativo, nel senso che le regioni, sia nell'esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, sia infine in quella relativa allo esercizio delle competenze di cui all'art. 116, c. 3, Cost., devono conformarsi – oltre ai principi fondamentali costituzionali e alle relative disposizioni di garanzia degli articolati cataloghi di diritti fondamentali – ai 'principi fondamentali delle materie' fissati dal legislatore statale e alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera *m*⁵⁸.

Solo nel quadro di una simile lettura sistematica del rapporto fra forme di decentramento territoriale dei poteri e diritti, così, il rischio di uno "scivolamento verso il basso" dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali (e di quelli che potranno essere previsti sulla base dall'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.), e con esso di un difficile limite da opporre all'"arbitrio delle maggioranze" (parlamentari e regionali) nel tempo, può, almeno astrattamente, ritenersi scongiurato. Tale lettura può e deve farsi attingendo anche alle più avanzate (e motivate) interpretazioni della Costituzione, *magis ut valeat*, nonché alla stessa giurisprudenza costituzionale che, nelle tecniche giurisdizionali fin qui utilizzate, ha saputo dare prova di equilibrio (ma anche di prudenza) nel bilanciamento di beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale, comprensivo sia della necessaria gradualità nell'attuazione legislativa, sia dello stesso rispetto della discrezionalità del legislatore. D'altronde, non poteva essere altrimenti nel quadro di uno Stato caratterizzato da una Costituzione rigida, nel quale la materia dei 'contenuti essenziali' dei diritti fondamentali si ricollega in modo indissolubile a quella dei "principi supremi" e dei "diritti inviolabili", come la giurisprudenza (soprattutto, ma non solo, nella sent. cost. n. 1146/1988) e la dottrina costituzionale concordemente assumono quando richiamano la sottrazione della relativa disciplina costituzionale allo stesso potere di revisione costituzionale. *A fortiori* al legislatore regionale (ordinario, speciale e in futuro, forse anche, differenziato).

3. Alcune riflessioni di sintesi sulle problematiche attuative in tema di regionalismo differenziato

Senza poter ora svolgere un'analisi molto approfondita, si tratta di prospettare gli interrogativi che devono essere posti relativamente ai rapporti fra forme istituzionali (vecchie e nuove) del decentramento territoriale e problematiche di compatibilità dell'esercizio dei poteri pubblici ai diversi livelli territoriali con i principi costituzionali posti a fondamento dello Stato costituzionale (artt. 1-13, tit. V, Cost.)⁵⁹. Questi stessi principi informano di sé l'intera architettura repubblicana (sia prima che dopo la revisione costituzionale del Titolo V, negli anni 1999/2001, sia ora nell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.), portando ad interrogarsi su ambiti e limiti del regionalismo inteso non come mera riorganizzazione sussidiaria fra centro e periferia delle competenze statali quanto piuttosto in

⁵⁸ I. Massa Pinto, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 3/1995; O. Chessa, *Bilanciamento ben temperato o sindacato esterno di ragionevolezza? Note sui diritti inviolabili come parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998; A. Giorgis, *La sent. n. 134 del 1994: una conferma dell'esistenza di limiti costituzionali alla riduzione dello Stato sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994.

⁵⁹ F. Pastore, *Il regionalismo differenziato*, cit.; L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, cit.; S. Mangiameli, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2023; A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, *ivi*.

termini di effettività dei diritti (civili e sociali), prescindendo dai confini territoriali dei governi regionali e locali⁶⁰. Un tema – quest’ultimo – che da almeno una metà di secolo è al centro dell’analisi costituzionalistica ma anche, come si è osservato, di non insignificanti tentativi di lacerazione del tessuto sociale ed economico del Paese, che hanno portato a galla una gracilità di fondo del processo di unificazione politica (160 anni e più orsono), proponendosi come una ‘questione meridionale’ non solo non risolta, semmai aggravata nei suoi contorni economici e sociali rispetto ad una ‘questione settentrionale’, pure esistente ma dai contenuti profondamente diversi dalla prima. Una questione di dualismo territoriale che muoveva (con la Lega di Bossi) dalla minaccia politica di secessione di parti del territorio del Paese (la inesistente Padania), proseguiva con una (solo apparente) maggiore ragionevolezza nell’adozione della legge n. 42/2009, (nella quale, se venivano tutelati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali positivizzati nell’art. 117, c. 2, lettera *m*, della Costituzione, continuavano comunque a restare senza la integrale copertura del finanziamento pubblico le rimanenti funzioni dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni)⁶¹.

L’analisi delle relazioni esistenti fra forma di Stato e diritti (soprattutto ma non solo sociali), così, rileva soprattutto per le problematiche costituzionali relative alla *eguaglianza delle condizioni di vita dei cittadini*, che concretizzano lo ‘statuto della cittadinanza’ (unitaria e sociale), secondo una formula invalsa nell’analisi costituzionale e in quella politica. La Corte costituzionale, come si è osservato, ha confermato pienamente tale assunto con un indirizzo giurisprudenziale chiaro e stabile nel tempo. Già a partire dai primi anni ’70 del secolo passato, il Giudice delle leggi aveva avuto modo di affermare che “il principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 Cost. consente al legislatore ordinario di dettare norme differenziate per disciplinare situazioni ritenute obiettivamente e ragionevolmente diverse”⁶². In questa direzione, la Corte costituzionale estendeva l’applicazione del principio di uguaglianza anche alla normativa statale concernente le Regioni⁶³.

Naturalmente, l’eguaglianza può convivere con forme di organizzazione statale che prevedono asimmetrie e differenziazioni nelle forme di distribuzione territoriale delle competenze purché siano fatti salvi i principi e le disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali. È appunto il caso della previsione costituzionale, in Italia, accanto alle Regioni a statuto ordinario, di Regioni a statuto speciale, il cui statuto, come si ricorda, è approvato con legge costituzionale, nonché di una ulteriore differenziazione in ragione di quanto si prevede nel novellato art. 116, c. 3, Cost., alle stringenti procedure e vincoli ivi sanciti.

Se si fa salva la specialità prevista per le (cinque) regioni a statuto speciale, inoltre, può osservarsi che, nel fondo, le regioni ordinarie (e le autonomie locali) hanno registrato linee evolutive ispirate ad un sostanziale uniformismo e ad una differenziazione debole nei relativi contenuti competenziali e organizzativi. In una simile cornice politica e istituzionale, occorre porsi quegli interrogativi essenziali che da sempre vengono sollevati quando si riflette sui rapporti fra le forme istituzionali concrete del decentramento territoriale e le problematiche della loro compatibilità con i principi costituzionali posti a fondamento dello Stato repubblicano. Per quanto riguarda il sistema regionale e locale, si tratta, come noto, degli artt. 1-13 e dell’intero Tit. V della Costituzione. Ai fini di questa riflessione, fra di essi, riveste un ruolo centrale il principio di eguaglianza (formale e sostanziale), il principio personalista e il principio di solidarietà, posti nel loro insieme alla base della Costituzione repubblicana come principi fondamentali (fondanti, assiologici) dell’intero ordinamento repubblicano. In quanto tali, pertanto, essi si estendono – segnandone il limite non eludibile – alle autonomie territoriali nella concreta estrinsecazione dei loro poteri e dunque, per quanto ora si vuole sottolineare, nella concreta relazione (da prevedersi in sede di attuazione delle procedure attuative

⁶⁰ AA.VV., *Per la critica dell’autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023; S. Gambino, *Regionalismo differenziato e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, 1/2023; L. Ronchetti, *No all’autonomia delle disuguaglianze*, Roma, 2023.

⁶¹ G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2022; Id, *Regionalismo Differenziato. Uno Stato a pezzi*, in *Il Mulino*, 2022.

⁶² C. cost., sent. cost. n. 57 del 1967.

⁶³ C. cost., sent. cost. n. 87 del 1992.

dell'art. 116, c. 3, Cost. in tema di 'regionalismo differenziato') fra la distribuzione territoriale delle competenze, l'esercizio dell'autonomia di entrata e di spesa da parte degli enti territoriali e la perequazione delle risorse finanziarie (con particolare riguardo alle regioni fiscalmente deboli).

Tale principio è chiamato ad assicurare che l'autonomia territoriale consentita dalla (appena richiamata) previsione costituzionale non si possa tradurre nella limitazione delle prestazioni legislative e amministrative relative ai diritti fondamentali (sociali ma non solo) dei cittadini, a prescindere dal loro territorio di residenza. Si richiamano in tale ottica, in particolare (ma la elencazione è meramente indicativa), il diritto alla salute, il diritto alla istruzione, il diritto al lavoro, il diritto all'assistenza sociale e alla previdenza, il diritto all'esistenza libera e dignitosa, che costituiscono i pilastri dello Stato sociale di diritto, nonché attuazioni obbligatorie del principio di eguaglianza (soprattutto, art. 3, c. 2, Cost.) e del principio solidaristico (art. 2 Cost.)⁶⁴. Tali principi, unitamente a tutti gli altri accolti nella rubrica costituzionale dei Principi fondamentali (artt. 1/12 Cost.), informano di sé l'intera architettura costituzionale repubblicana (sia prima che dopo la revisione costituzionale del Titolo V, intervenuta negli anni 1999/2001), portando ad interrogarsi in modo problematico sugli ambiti e sui limiti del regionalismo inteso non come mera riorganizzazione (secondo una logica funzionalistica) delle competenze statali fra centro e periferia quanto in termini di effettività dei diritti (civili e sociali), prescindendo dai confini territoriali dei governi regionali e locali. Un tema – questo – che, a partire dalla riforma del Tit. V Cost., è stato al centro del dibattito pubblico e dell'analisi costituzionalistica in occasione della stagione di approvazione degli statuti regionali ma anche in seguito con riguardo alla giurisprudenza costituzionale in tema di competenza degli statuti regionali nella materia dei diritti fondamentali e dei principi fondamentali accolti negli statuti. Da almeno un ventennio, come si è ricordato, tale tema si pone alla base di non insignificanti rischi di lacerazione del tessuto sociale e politico del Paese, che hanno portato a galla, una gracilità di fondo del processo di unificazione politica del Paese (160 e più anni orsono), che ha assunto le forme di una non superata 'questione meridionale'.

La legge sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009), con le sue poche luci e le molte ombre, in questo senso, può essere ora nuovamente richiamata, sia pure nei suoi principi essenziali⁶⁵. Se riguardata rispetto alle (già richiamate) minacce secessive, come non era scontato che accadesse negli anni di turbolenza politica in cui la legge fu approvata, si può osservare come quel testo legislativo (cui in ogni caso le maggioranze parlamentari nel tempo hanno fatto mancare la concreta attuazione) si faceva comunque carico di tutelare i 'livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali'. Rispetto a tale profilo, pertanto, la legge si presentava rispettosa delle previsioni di cui all'art. 117, c. 2, lettera m, e all'art. 120, c. 2 della Costituzione. Nella stessa, tuttavia, sarebbero rimaste senza la 'integrale copertura' finanziaria le funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, per come previsto dall'art. 119, c. 4, Cost.; per tale ragione non poteva che cogliersene il contrasto con lo spirito e il testo della Costituzione.

Nella Costituzione repubblicana, in una osservazione di sintesi, sussiste una relazione molto stretta fra modello di 'Stato sociale' ed effettività dei diritti (sociali, ma non solo). In altri termini, in tale forma di Stato, il legislatore statale e quello regionale non possono esercitare la loro funzione legislativa omettendo di legiferare quando la Costituzione lo prevede o perfino adottando decisioni legislative in contrasto con le previsioni costituzionali in tema di Principi fondamentali (artt. 1-12) e di diritti fondamentali (civili e sociali). Le eventuali omissioni del legislatore e la violazione dei principi fondamentali della Costituzione e delle disposizioni in tema di diritti fondamentali conoscono la censura costituita dal sindacato di costituzionalità della Corte (ma da tempo la giurisprudenza costituzionale in tema di omissione del legislatore appare piuttosto sfuggente). Non può omettersi di richiamare come il testo costituzionale preveda risalenti procedure di controllo della

⁶⁴ S. Gambino, *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, cit.

⁶⁵ A. Lucarelli, *Federalismo fiscale, gestione dei servizi pubblici locali e tutela dei diritti fondamentali*, in A. Lucarelli (cur.), *Il federalismo fiscale tra processi attuativi e principi costituzionali*, Napoli, 2010; D. Mone, *Federalismo fiscale, Stato sociale e principio autonomistico*, ivi.

costituzionalità delle leggi interne alla Camere (che tuttavia risultano in concreto) condizionate nel quadro di un parlamentarismo divenuto nel tempo 'maggioritaristico'.

Da qui la stretta relazione che non può non riguardare il presente legislatore in tema di 'regionalismo differenziato' al momento di interrogarsi se le proprie scelte di riorganizzazione delle competenze legislative fra Stato e Regioni (e fra le Regioni riguardate dall'attuazione dell'art.116, c. 3, Cost.) appaiono capaci di assicurare, all'interno di ogni singola regione e in tutte le altre regioni, la pienezza della tutela costituzionale assicurata ai livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali. Lo 'statuto di cittadinanza', pertanto, costituisce il limite non aggirabile del processo legislativo di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. avviato da parte delle tre richiamate regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e in futuro delle altre regioni che sottoscrivano intese attuative con il Governo) ed ora riassunte come impegno politico nel programma dell'(odierno) Governo Meloni.

La formula utilizzata dal legislatore di revisione costituzionale nell'art. 116, c. 3, Cost. appare solo parzialmente sovrapponibile a quella utilizzata dal testo costituzionale nell'art. 116, c. 1, ove, al contempo, è positivizzata la previsione delle cinque regioni attributarie della specialità costituzionale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) e del relativo regime, per il quale le stesse *dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*. Per le 'altre' regioni, ora (almeno astrattamente) riguardate dalla previsione costituzionale del novellato art. 116 Cost. – sussistendone i presupposti costituzionali e nel rispetto della procedura ivi sancita – esse possono attivarsi per conseguire *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*, ma il loro ambito risulta comunque costituzionalmente delimitato alle *"materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)"*. Tali materie possono costituire oggetto di riallocazione (dallo Stato alle Regioni interessate) sulla base di una *"legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"*.

La procedura per pervenire al regionalismo differenziato, così, ribadisce il limite del rispetto dei principi sanciti nell'art. 119 Cost., come, più in generale, per l'intero ordinamento repubblicano, permangono i limiti costituiti dal rispetto dei principi fondamentali e dalla tutela della effettività dei diritti fondamentali della persona. Accanto al riassetto delle materie di legislazione concorrente e in parte anche di legislazione esclusiva (le materie indicate dal secondo comma dell'art. 117 alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), l'approccio obbligato da seguire per accostarsi alle problematiche del federalismo (fiscale) e a quelle del regionalismo differenziato, pertanto, come si sta osservando, è quello che mette al centro dell'analisi i rapporti fra federalismo/regionalismo e diritti di cittadinanza. Rispetto a tali rapporti, assumono indiscussa centralità le risorse necessarie all'esercizio delle competenze riconosciute alle regioni, sguarnite da espresse norme costituzionali di garanzia, almeno relativamente alla 'perequazione finanziaria' e a quella infrastrutturale (art. 119, c. 5, c. 3. Cost.), che per questo, come già osservato risulterà difficilmente giustiziabile restando affidata alla negoziazione politica all'interno della Conferenza Stato-Regioni. Una perequazione che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non potrà porsi come garante della esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti la sanità, il sociale, la scuola e il trasporto pubblico locale. Garanzia – quest'ultima – pretesa dalla Costituzione (art. 117, c. 2, lettera m; art. 119, c. 3).

Il profilo centrale del tema (ieri, con riguardo alla legge sul federalismo fiscale, oggi, con riguardo al regionalismo differenziato), pertanto, è rappresentato dall'interrogativo (e dalle relative risposte) che riguarda/no la compatibilità del nuovo assetto delle competenze regionali risultanti dalla procedura seguita (art. 116, c. 3, Cost.) con la garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e, con esso, della garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale).

Nell'assegnare alla legislazione 'esclusiva' dello Stato la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, la disposizione costituzionale prima richiamata (art. 117, c. 2, lettera m, Cost.) mira a garantire la garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge

“su tutto il territorio nazionale”. Rispetto a tale previsione costituzionale, si ponevano, dunque, e tuttora si pongono (fattualmente) come evenienze possibili la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini all'interno di ogni singola Regione ma (soprattutto) con riferimento al luogo di residenza. È soprattutto rispetto a tale possibile disegualianza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza la richiamata previsione costituzionale, nonché quella dell'ulteriore limite costituito dai *'principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato'* con riferimento ai limiti posti alle competenze concorrenti (ma anche a quelle esclusive) delle Regioni. Tematica – questa – che risulterà indubbiamente fondamentale nell'ottica delle garanzie giurisdizionali nei confronti delle eventuali asimmetrie competenziali che potrebbero essere previste nel quadro del regionalismo differenziato (e per esso con riguardo ai contenuti delle 'intese' fra singola regione sottoscrittrice e Governo) rispetto ai richiamati principi costituzionali di garanzia. Nell'attuazione del principio di solidarietà, in tale prospettiva, alla 'Repubblica' spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di 'coesione sociale', tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza sostanziale, a superare le disegualianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Al legislatore (statale e regionale) e al rimanente sistema autonomistico della Repubblica, nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono rispettivamente attribuiti in via costituzionale, compete la tutela dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Se ne può concludere in tema che tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione nell'esigenza di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato fin qui (come in ogni caso non era ipotizzabile nel quadro di un costituzionalismo di tipo rigido) modifiche di pregio né potranno essere introdotti nuovi regimi legislativi nel riparto competenziale che mettano in questione un simile assetto. In tale ottica, l'ordinamento costituzionale, come è noto, registra i limiti – pienamente costituzionalizzati nell'art. 117, c. 1, Cost. – posti dal rispetto della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Può ora sottolinearsi come le questioni (di interpretazione) sollevate dal nuovo titolo V Cost. rispetto agli indirizzi legislativi intentati (regionalismo differenziato e federalismo fiscale) non concernono tanto la mera *ratio* delle richiamate disposizioni quanto piuttosto i relativi contenuti materiali, e quindi la tipologia dei diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale. La legislazione 'concorrente' nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni (in un elenco non esaustivo, tutela della salute, istruzione, tutela e sicurezza del lavoro) e quella attribuita residualmente (in particolare, assistenza sociale) dovranno esercitarsi senza mettere in questione lo 'statuto della cittadinanza', che dovrà restare 'nazionale' e 'sociale', assicurando, in tal modo, i LEP in materia di diritti civili e sociali. Ciò che costituisce limite per lo Stato nella garanzia dello 'statuto di cittadinanza', naturalmente costituisce limite anche nel rapporto con le altre regioni che perseguono la procedura della intesa di cui all'art. 116, c. 3, Cost. In conclusione, così, siamo in presenza di un nuovo quadro costituzionale, nel quale si è aperto per le Regioni un nuovo ambito regolativo e di garanzie in ordine alla materia dei diritti ma, al contempo, si è confermata per lo Stato la competenza a intervenire in tale disciplina regionale, sia attraverso la statuizione di 'principi fondamentali' della materia che attraverso regole legislative (sia pure non di dettaglio). Tali parametri sono garantiti dalla Corte costituzionale, al fine di evitare che eventuali 'eccentricità' legislative da parte delle Regioni possano porsi come lesive dei beni costituzionali (più volte richiamati) ad esse indisponibili.

Se dall'analisi giuridica relativa ai rapporti fra decentramento territoriale delle competenze statali e garanzia dei diritti fondamentali ci soffermiamo, in modo conclusivo, sul dibattito politico-istituzionale (federalismo fiscale ieri, regionalismo differenziato oggi), può ancora condividersi una risalente preoccupazione dottrina che ha fatto osservare come ogni prospettiva del federalismo fiscale, ieri, e dello stesso regionalismo differenziato, attualmente, sia caratterizzato da un tecnicismo che ne ostacola (spesso) la piena comprensione, assumendosi in tal senso la ragionevolezza di quell'orientamento che ha sottolineato come, nel fondo, l'attuazione del c.d. federalismo fiscale e del regionalismo differenziato inizierà a divenire plausibile solo quando la maggioranza (di governo)

inizierà a misurarsi sul tema “tabelle alla mano” e comunque nell’evidenziamento del puntuale rispetto dei principi fondamentali della Carta.

A fronte dei limiti registrati nell’attuazione della legge sul federalismo fiscale (l. n. 42/2009) e del dibattito svolto fin qui sul regionalismo differenziato, è da osservarsi come tali indirizzi di riforma appaiono forse ancora troppo connotati da un tasso di eccessivo simbolismo e di retoricità e comunque ancora poco approfondito rispetto agli obiettivi attesi della riforma fiscale/regionale e (della coscienza della esistenza) dei connessi limiti costituzionali. D’altra parte, può anche sottolinearsi come risulti del tutto discutibile ipotizzare il successo di un preteso modello federale nel quadro di un sistema politico regionale/locale (che era e permane in gran parte) ‘debole’. D’altra parte, non si può negare il fascino argomentativo per talune regioni fiscalmente ricche (Veneto, Lombardia e agli inizi anche Emilia-Romagna), consistenti nella sottolineatura di una relazione molto stretta fra decentramento, sussidiarietà delle funzioni pubbliche e (aspirazioni a realizzare la) modernizzazione amministrativa. Una relazione che assegnava al federalismo fiscale, ieri, e al regionalismo differenziato, oggi, l’idoneità a realizzare una appropriata efficienza amministrativa e che fa chiaramente aggio sull’egoismo fiscale dei territori fiscalmente ricchi. Si tratta però, anche in questo caso, di analizzarne l’attendibilità a fronte di una forma di Stato che, in ogni caso, è chiamata ad assicurare a tutti cittadini, a prescindere dal territorio in cui gli stessi risiedono, servizi pubblici idonei a garantire i relativi diritti fondamentali.

L’alternativa al criterio della spesa storica nella riorganizzazione del sistema fiscale del Paese in tali testi di riforma (fiscale e regionale) sarebbe stato quello del fabbisogno del sistema regionale e di quello autonomistico, da valutare in base ad una nuova misurazione dei costi, di tipo *standard* e non più a piè di lista, secondo il criterio della *spesa storica*. Tuttavia, sul punto, mancano dati comparativi idonei a supportare valutazioni di merito e decisioni (governative e parlamentari). Quanto al Parlamento, nelle previsioni del disegno di legge di attuazione dell’art. 116, c. 3, della Costituzione, come è noto, è risultato perfino messo in questione il relativo potere di partecipare alla discussione sulla modifica delle intese convenute fra singola Regione e Governo.

Per quanto osservato, a noi pare che lo scenario delineato dai due testi legislativi (in tema di federalismo fiscale e di regionalismo differenziato) appaia destinato, in modo inevitabile, ad una sua ‘riscrittura’ da parte della Corte volta ad assicurarne la relativa conformità alla Costituzione, allo stato quanto mai dubbiosa (soprattutto con riguardo al *vulnus* del principio di eguaglianza e a quello di solidarietà che appare particolarmente evidente nel testo di legge di attuazione dell’art. 116, c. 3, della Carta, in tema di ‘regionalismo differenziato’).

Muovendo dai limiti di conformità costituzionale della legislazione di attuazione costituzionale (se non anche della stessa conformità a Costituzione dell’art. 116, c. 3, Cost., pur autorevolmente evocato), lo scenario che la stessa richiama, in tale prospettiva, è quello del necessario intervento del Giudice delle leggi volto a riportare nell’alveo costituzionale il riassetto della ‘Repubblica delle autonomie’ (confuso e disordinato, anche a seguito della legge 56/2014, c.d. legge Delrio), soprattutto con riguardo alla garanzia di effettività delle condizioni di eguaglianza dei cittadini per come messe in questione dalla legislazione di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost.

Che si tratti di un onere eccessivo rispetto alle questioni evocate, e che possa il Giudice delle leggi contrastare il muro di interessi che sostiene la tensione competenziale fra Regioni e Stato costituisce questione che solo il trascorrere del tempo potrà dire.

Abstract

L’attuazione dell’art. 116.3 Cost. – sia per le modalità utilizzate dal legislatore sia per le ricadute costituzionali della ripartizione regionale delle competenze – evidenzia come la discussione in corso riguardi soprattutto il rapporto fra forma di Stato (unitaria e sociale) e diritti fondamentali. In tale cornice, il Giudice delle leggi ha già sancito la natura di

“sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost” di alcune scelte adottate dal legislatore nel recente passato. Rispetto alle odierne problematiche attuative, lo scenario che si prefigura è quindi quello assicurato dal ricorso giurisdizionale ai “Principi fondamentali della Carta” e ai diritti fondamentali, quali garanzie necessarie per la ‘unità politica della Nazione’ e per l’eguaglianza e l’effettività dei diritti (sociali ma non solo).

Parole chiave: Autonomia regionale differenziata, diritti fondamentali, giurisdizione costituzionale

*

The implementation of Article 116.3 of the Constitution – both in terms of the modalities used by the legislature and the constitutional repercussions of the regional distribution of powers – shows that the current debate is mainly about the relationship between the (unitary and social) form of the State and fundamental rights. In this framework, the Constitutional Judges has already sanctioned the nature of some of the choices adopted by the legislature in the recent past as “institutional subversions radically incompatible with the fundamental principles of the unity and indivisibility of the Republic, referred to in Article 5 Cost”. With regard to today's implementation issues, the scenario that is envisaged is therefore that one ensured by the judicial recourse to the “fundamental principles of the Charter” and to fundamental rights, as necessary guarantees for the “political unity of the Nation” and for the equality and effectiveness of rights (social, but not only).

Key words: Differentiated regional autonomy, fundamental rights, constitutional jurisdiction