

“Regionalismo differenziato”, unità giuridica nazionale e diritti di cittadinanza

Fra principi costituzionali e legislatore governativo (di attuazione dell’art. 116.3 Cost.)

di Silvio Gambino*, Fernando Puzzo**

SOMMARIO: Abstract. Premesse - 1. L’art. 116, c. 3, Cost. nella revisione del Tit. V. Cost. - 2. L’attuazione del ‘regionalismo differenziato’ – 3. Il regionalismo differenziato fra unità giuridica della Nazione, diritti di cittadinanza (civili e sociali), coesione nazionale. Osservazioni di sintesi.

Abstract: Fra risalenti minacce di ‘secessione territoriale’ e odierne determinazioni di ‘secessione fattuale’, il ‘regionalismo differenziato’ si pone problematicamente nel sistema politico-costituzionale come violazione del principio di eguaglianza e dei doveri inderogabili di solidarietà (politica, economica e sociale), come discriminazione (interterritoriale) nei diritti civili e sociali, come lacerazione della unità giuridica ed economica della Nazione. In tale prospettiva, pertanto, si tratta di un progetto fattualmente eversivo dei principi di legalità e di solidarietà costituzionale (la cui valutazione finale sarà di spettanza del Giudice delle leggi).

Premesse

A più di vent’anni dalla loro adozione, le riforme costituzionali del Titolo V Cost., negli anni 1999-2001, e la loro tardiva attuazione con la legge 42/2009, prima, e ora con il disegno di legge ‘Calderoli’ (A.S. 615) e la legge di bilancio per il 2023, continuano a sollevare molto più di un dubbio sia con riguardo alla distribuzione territoriale delle competenze sia con riguardo alla relativa copertura finanziaria, sia con riguardo alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali sia, più in generale, con riguardo alla conformazione della legge di attuazione del regionalismo

* Emerito di Diritto pubblico comparato, Università della Calabria

** Prof. aggregato di Istituzioni di diritto pubblico, Università della Calabria

differenziato ai principi fondamentali della Carta costituzionale¹. All'analisi di tali tematiche sarà riservata la riflessione, nella quale non mancheremo di sollevare qualche interrogativo circa le problematiche di effettività del principio di eguaglianza (interpersonale e interterritoriale) fra i diversi territori del Paese, e in particolare nelle regioni fiscalmente deboli, nonché sulla stessa tenuta dello Stato unitario. Tali interrogativi riguardano, dapprima, l'adeguatezza della legge di delega in materia di federalismo fiscale² a dare compiuta attuazione ai principi e alle disposizioni costituzionali relativi al neo-regionalismo per come disciplinato nelle recenti riforme costituzionali ed ora nella frettolosa e travagliata attuazione del disegno di legge 'Calderoli', anticipata dalle disposizioni di determinazione (ma non ancora di realizzazione) degli ambiti materiali dei *Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (per come sancito nell'art. 117, c. 2, lett. m, Cost.)³.

L'evoluzione più recente del sistema regionale, così, impone di soffermare l'attenzione sulle problematiche di attuazione delle più recenti disposizioni dell'art. 116, c. 3, Cost., rimarcando in particolare i limiti delle "Intese" (previste dal ddl Calderoli di attuazione), con riguardo alla loro conformazione ai principi costituzionali (unità, indivisibilità, eguaglianza, solidarietà), in breve alle esigenze di coesione dello Stato (sociale e di diritto) repubblicano. 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 – apparivano complesse nella determinazione dei Lep già al momento di riflettere sui limiti del c.d. federalismo fiscale secondo le scelte accolte, prima, nella l. n. 42/2009, e successivamente, per come già osservato, nei discussi indirizzi accolti nelle «pre-intese» fra le regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e lo Stato-Governo⁴.

Rispetto alle molte questioni sollevate dall'odierno progetto di "regionalismo differenziato" (reiterato nelle sue linee di fondo negli indirizzi dei governi che si erano

¹ Fra gli altri, S. Gambino, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, 1/2023; Id., *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, in *Iceonline*, 1/2023; A. Lucarelli (cur.), *Il federalismo fiscale tra processi attuativi e principi costituzionali*, Napoli, 2010.

² F. Puzzo, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *ASTRID Rassegna*, vol. 9, 2009.

³ DDL *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*.

⁴ In tema, soprattutto, F. Pallante, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, 2024; Id., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, n. 20/2019; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2018.

succeduti fino al Governo Meloni)⁵, prima di affrontare il tema nell’ottica dell’attualità legislativa, potremo limitarci ai 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) soprattutto a livello interterritoriale.

L’analisi sul punto richiama le stesse questioni poste dalle previsioni dell’art. 119 Cost. (e della relativa legge delega di attuazione, n. 42 del 2009) per assicurare alle regioni e agli enti e alle istituzioni territoriali le risorse necessarie alla integrale copertura finanziaria necessaria all’esercizio delle «funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, c. 4, Cost.). Tali competenze, invero, apparivano prive di puntuali disposizioni attuative di garanzia, almeno relativamente ai contenuti essenziali della “perequazione finanziaria”, la quale, per questo, ne sarebbe risultata di problematica giustiziabilità, essendo concretamente rimessa alla negoziazione politica all’interno della Conferenza Stato-Regioni, ovvero in altre istanze di concertazione politico-istituzionali 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 – quest’ultima – pretesa dalla Costituzione (117, c. 2, lett. *m*; 119, commi 4 e 5), che fosse sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività; il tutto attraverso un percorso di solidarietà condizionata al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori con minore capacità fiscale per abitante, beneficiari dell’intervento redistributivo.

Il profilo fondamentale del tema (rispetto a quello del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni), in tale ottica, appare quello che porta ad interrogarsi sul novellato assetto delle competenze richiesto 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 Repubblica⁶. In tale prospettiva, è stato già diffusamente sottolineato in dottrina 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,

⁵ F. Manganaro, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Astrid-Rassegna*, n. 3/2023.

⁶ Di recente, M. Cosulich (cur.), *Il regionalismo italiano alle prove delle differenziazioni. Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*, Napoli, 2022; A. Ruggeri, *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via di azione e della “specializzazione” dell’autonomia regionale (prime notazioni)*, in M. Cosulich (cur.), *Il regionalismo italiano alle prove, cit.*; D. Mone, *Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali*, in M. Cosulich (cur.), *Il regionalismo italiano alle prove, cit.*; R. Toniatti (cur.), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, 2022.

estendendosi, con formulazione dalla natura garantistica, anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano «garantiti su tutto il territorio nazionale».

Alcune considerazioni essenziali, in tale ottica, s'impongono per inquadrare tale centrale profilo che si pone come limite nella stessa attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Diversamente da quanto previsto nella formulazione originaria dell'ordinamento regionale, così, il novellato Tit. V Cost. introduce un rapporto esplicito e diretto fra "nuovo" regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili. 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.) – se non proprio ai sistemi federali – risultano comparabili a quella operata nelle Comunità autonome spagnole alla luce del "principio dispositivo" ivi costituzionalmente previsto, differenziandosene, più 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 l'enfasi dell'analisi dottrina e del dibattito parlamentare quando hanno fatto ricorso al termine "federalismo" per inquadrare la revisione costituzionale del Titolo V.⁷

Nel riconoscere alla legislazione esclusiva dello Stato la materia/funzione della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», così, l'art. 117 (c. 2, lett. m) della novellata disposizione costituzionale mira ad assicurare la garanzia del principio di uguaglianza di fronte alla legge – ora da intendersi, soprattutto, come uguaglianza di fronte alla Costituzione – su tutto il territorio nazionale.

In tale prospettiva, pertanto, una riflessione maggiormente approfondita si impone sui rapporti (esistenti e da prevedere) fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità-indivisibilità e di solidarietà della Repubblica, per come ora riguardati, in particolare, dalle problematiche di attuazione dell'art. 116, c. 3, della Costituzione.

⁷ F. Puzzo, *Il federalismo fiscale. L'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002; Id. *Il novellato art. 119 della Costituzione tra giurisprudenza costituzionale e attuazione differita*, in *Le Corti calabresi*, n. 2, 2009; F. Pastore, J. Lozano Miralles (cur.), *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna*, Padova, 2019; 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; G. Massa Gallerano, *Autonomia finanziaria e solidarietà. Una comparazione tra Spagna e Italia*, Napoli, 2021; S. Gambino, *Forma di stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*, in Id. (cur.), *Il federalismo fiscale*, cit. e, di recente, F. Puzzo, *La Costituzione economica e il modello di finanziamento delle Comunità autonome*, in S. Gambino, J. Lozano Miralles, F. Puzzo, J.J. Ruiz Ruiz, *Il sistema costituzionale spagnolo*, Milano, 2018.

1. L'art. 116, c. 3, Cost. nella revisione del Tit. V. Cost.

1.1. A distanza di quasi cinque lustri dalle più recenti revisioni del Titolo V, pertanto, il Paese è ora impegnato nell'attuazione legislativa delle novellate disposizioni in tema di autonomia regionale 'differenziata'. Tale attuazione, oltre che di attualità politica (per come evidenzia il contrastato dibattito politico) risulta di particolare interesse giuridico-costituzionale ma anche politico-sociale nella stessa prospettiva di analisi (per molti profili, tuttora problematica) delle modalità attuative seguite dal legislatore (ma, in realtà, dal legislatore governativo) e per coglierne le stesse problematiche di mancata conformazione ai principi fondamentali della Carta (art. 1-13) e del Titolo V della Cost. e, in negativo, gli stessi limiti delle dinamiche attuative, per come suffragate – soprattutto nell'ultimo ventennio ma non solo durante tale fase – da letture e da prassi cui le avevano conformate nel tempo l'Esecutivo nazionale e i governi regionali nella cornice di un risalente condizionamento dall'assetto regionale (e locale) al sistema politico-partitico, lucidamente colto dalla maggioritaria dottrina costituzionale dell'immediato dopo-guerra come vera e propria 'costituzione materiale' del Paese. Una evoluzione materiale - quest'ultima - della quale può osservarsi come, soprattutto nell'ultimo ventennio, si fosse andata meglio chiarendo a valle di una revisione costituzionale fortemente contrastata che non aveva risolto le questioni politico-istituzionali che le erano state sottoposte creandone piuttosto di nuove⁸.

Su queste ultime si deve ora riflettere anche in ragione della considerazione secondo la quale il più recente indirizzo politico governativo (soprattutto in tema di regionalismo differenziato, ma non solo) ha posto le premesse di una fattuale (e forse non solo) lacerazione del principio unitario che si aggiunge ai risalenti divari territoriali (fra Nord-Sud e all'interno stesso delle regioni), e con essa – più che lo scenario obbligato costituzionalmente di 'pari diritti e di pari dignità'⁹ – la diseguaglianza fra i cittadini, in ragione della loro appartenenza o meno alle Regioni sottoscrittrici delle *Intese* di attuazione dell'art. 116 c. 3 Cost. Intese – queste ultime – che qualora perfezionate nel procedimento di adozione definito nel ddl Calderoli configurerebbero una palese discriminazione interterritoriale (in violazione dell'art. 3 Cost.), fondativa, come è stato

⁸ S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 7/2023; G. Azzariti, *Un altro regionalismo è possibile* (da Centro per la Riforma dello stato, 6 aprile 2023); L. Ronchetti, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; F. Pastore (cur.), *Il regionalismo differenziato, Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Padova, 2019; L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.*, Torino 2021; A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2, 2023.

⁹ Come chiaramente evocato dal Presidente della Repubblica Mattarella, nella sua Prolusione al Convegno Anci (Bergamo, 22-24 novembre 2022).

efficacemente argomentato, di una “secessione dei ricchi”, con effetti inammissibili di irreversibilità rispetto al principio unitario (ancorché il ddl ora in approvazione prevede il limite decennale, rinnovabile)¹⁰.

Un simile quadro politico e istituzionale, pertanto, – se non vuole flettere (come non deve) in senso svalutativo dai “Principi fondamentali” sanciti nella Carta costituzionale – deve porsi quegli interrogativi fondamentali 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 (regionale e sociale). Principi – questi – tanto più fondamentali quando si rifletta al relativo impatto nella concretizzazione dello ‘Stato sociale’ e nella stessa ermeneutica interpretativa resa disponibile ai giudici (ordinari e costituzionali) nei termini (con la forza normativa propria) di “super-disposizioni costituzionali”, secondo la più accreditata dottrina costituzionale¹¹. Per quanto riguarda il sistema regionale, si tratta, come noto, degli artt. 1-13 e dell’intero Tit. V Cost. (sia pure in quest’ultimo caso senza la forza normativa riconosciuta ai principi costituzionali ma della mera forza propria delle disposizioni costituzionali).

In tale prospettiva, pertanto, il principio autonomistico vive nel quadro di una cornice costituzionale fortemente dotata di principi costituzionali che ne tutelano il pluralismo (interno ed esterno). Ai fini di questa riflessione, come si potrà meglio osservare nel seguito, rivestono un particolare ruolo valoriale e garantistico il principio di eguaglianza (formale e sostanziale, inter-personale e inter-territoriale), il principio personalista e il principio solidarista, posti nel loro complesso alla base della Costituzione repubblicana come principi assiologici, fondanti e caratterizzanti i valori di ispirazione dell’intero ordinamento costituzionale repubblicano.

In quanto tali, pertanto, tali principi si estendono – segnandone un limite non eludibile – alle autonomie territoriali (regionali e locali) nella concreta estrinsecazione dei relativi poteri e dunque, per quanto ora rileva, nella concreta relazione (da prevedersi in sede di attuazione dell’art. 116, c. 3. Cost. in tema di regionalismo differenziato nonché ai fini dell’attuazione dell’art. 119 Cost.) fra la distribuzione territoriale delle competenze (concorrenti e talune altre riservate alla competenza legislativa esclusiva statale), l’esercizio della autonomia di entrata e di spesa da parte degli enti e delle istituzioni

¹⁰ G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019; F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 20/2019; C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell’unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018.

¹¹ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952; C. Mortati, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, a cura di, vol. I, *Artt. 1-12: principi fondamentali*, Bologna 1975; M. Della Morte, F.R. De Martino, L. Ronchetti (cur.), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant’anni*, Bologna, 2020.

territoriali e la perequazione delle risorse finanziarie (in particolare in favore delle regioni fiscalmente deboli).

Tale catalogo di principi e di disposizioni costituzionali di garanzia dei diritti fondamentali (civili, sociali, politici ed economici) mira ad assicurare che l'autonomia territoriale prevista (e consentita) dalle richiamate previsioni costituzionali (art. 116, c. 3, e art. 119 Cost.) non si converta nella limitazione delle prestazioni legislative e amministrative relative alla (effettività dei) diritti fondamentali (sociali ma non solo).

Parliamo qui, fra gli altri, (ma l'elenco è meramente indicativo), del diritto alla salute, del diritto alla istruzione, del diritto alla assistenza sociale, del diritto al lavoro e della sicurezza del lavoro, che si pongono nel loro complesso come pilastri fondativi dello Stato sociale di diritto, in quanto attuazione indispensabile del principio di eguaglianza (art. 3, c. 2, Cost.) e del principio solidaristico (art. 2 Cost.).

Unitamente agli altri principi accolti nella rubrica costituzionale dei Principi fondamentali (artt. 1-13 Cost.), tali principi informano di sé l'intera architettura repubblicana (sia prima che dopo la revisione costituzionale del Titolo V), portando ad interrogarsi in modo problematico sugli ambiti e sui limiti del regionalismo qualora inteso non come riorganizzazione delle competenze statali fra centro e periferia nel rispetto della unità e della indivisibilità della Repubblica (secondo la previsione degli articoli 5 e 117 Cost.) quanto in termini di tutela della effettività dei diritti (civili e sociali) a prescindere dai confini territoriali dei governi regionali e locali.

Un tema – quest'ultimo – che, a partire dalla riforma del Tit. V Cost., ritroviamo ora al centro del dibattito pubblico e dell'analisi costituzionalistica, ma che, in modo discutibile, viene ora negletto nell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. Nella versione ora oggetto di approvazione parlamentare, il ddl Calderoli (di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.), infatti, ha fatto ricorso in modo discutibile, come si dirà anche in seguito, alla previsione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (atti amministrativi sprovvisti della garanzia di controllo del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale) come strumento di attuazione delle previsioni in tema di diritti (secondo il dettato della lettera m dell'art. 117, c. 2, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

La questione fondamentale da tale angolo di osservazione, con riguardo all'esercizio dei poteri che la Costituzione assegna alle Regioni, infatti, come si osserva, appare quella secondo cui, nella cornice di uno Stato sociale di diritto, verrebbe meno il controllo della democrazia parlamentare sulla concreta attuazione delle materie

assegnate alla competenza esclusiva e/o concorrente delle regioni, potendo il cittadino, quale titolare di situazioni giuridiche eventualmente lese, ricorrere al giudice amministrativo e venendo meno in tal modo il quadro delle tutele complessive assicurate dalla democrazia parlamentare.

Da almeno un ventennio, tuttavia, come è dato osservare, tale tema si era posto alla base di non banali tentativi di lacerazione istituzionale/costituzionale e con impatti nello stesso tessuto politico/civile del Paese, che avevano portato a galla una gracilità di fondo del processo di unificazione politica del Paese (più di 160 anni orsono), che assume le stesse forme di una non risolta ‘questione meridionale’¹². Tale problematico disegno governativo ispirato alla esasperazione del dualismo territoriale del Paese, come si ricorda, era stato inizialmente avviato, un ventennio addietro, con le minacce secessive della (inesistente ma non per questo meno problematica) ‘Padania’, proseguendo con l’adozione della legge sul federalismo fiscale (legge Calderoli, n. 42/2009, solo apparentemente più ragionevole del leghismo più estremo), arenandosi infine nelle terre mobili della ‘resistenza’ del sistema regionale/locale, per riemergere infine nelle forme (discutibili nei contenuti materiali e per le procedure previste) con il progetto di regionalismo differenziato accolto negli *Accordi preliminari* con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, sottoscritti dal Governo Gentiloni (il 28 febbraio 2018).

1.2. Dall’approvazione della legge di bilancio per il 2023 all’avvio dell’*iter* parlamentare di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., la maggioranza parlamentare ha dato il via alla realizzazione della disposizione costituzionale in tema di ‘regionalismo differenziato’ (previsto dall’art. 116, c. 3, della Costituzione), consentendo alle regioni interessate un più ampio accesso (soprattutto ma non solo) all’ambito delle competenze ‘concorrenti’ previste per le regioni negli artt. 116, c. 3 e 117, c. 3, della Carta (ben 23), e nell’art. 117, c. 2, (limitatamente all’ “Organizzazione della giustizia di pace”, alla “Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” e, si badi bene, alle “Norme generali sull’istruzione”), senza ulteriori altri limiti che non siano quelli della stipula di una Intesa fra Regione richiedente e Stato/Governo e della relativa approvazione parlamentare a maggioranza assoluta¹³.

Le disposizioni costituzionali di cui parliamo rilevano per più profili, fra cui quello ora di maggiore rilievo concerne lo stesso ambito materiale delle competenze oggetto di eventuale richiesta da parte delle regioni, che in gran parte ricomprendono competenze

¹² S. Gambino, *Stato e nazione fra Unità e attuazione costituzionale*, in G. De Sensi Sestito, M. Petruszewicz (cur.), *Unità multiple. Centocinquant’anni? Unità? Italia?*, Soveria Mannelli, 2014.

¹³ AA.VV. (Astrid Paper 93), *L’autonomia regionale ‘differenziata’ e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, 2023; G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1/2023.

attuative dello ‘Stato sociale’. Ne fanno parte integrante ventitré ambiti materiali che, nel loro complesso e con riguardo alle specifiche previsioni costituzionali, sono volti a tutelare i diritti fondamentali sociali garantiti dalla Costituzione repubblicana, riproponendosi, in tal modo, lo spostamento del centro gravitazionale di attuazione dei diritti fondamentali e del loro finanziamento (e della relativa effettività) dallo Stato alle Regioni.

In una elencazione non completa, rientrano fra tali materie, in particolare, la tutela della salute, l’istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro, la tutela dell’ambiente, ma l’elenco, come si è già osservato, è meramente esemplificativo. Nel più ampio quadro costituzionale costituito dai Principi fondamentali, per tali specifici ambiti, la Carta costituzionale fissa le relative garanzie attraverso puntuali disposizioni di tutela (l’art. 32 per il diritto alla salute, gli artt. 33 e 34 per l’istruzione, l’art. 4 nonché gli artt. 35 e ss. per il diritto al lavoro e i diritti dei lavoratori, l’art. 9 per la tutela dell’ambiente), che sono salvaguardate dal legislatore (fin qui prevalentemente statale) e dal Giudice delle leggi. La potestà legislativa ‘concorrente’ da parte delle Regioni, che ora richiamiamo in ragione della previsione costituzionale che assegna alla competenza del legislatore statale la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, è chiamata (in modo espresso) dal legislatore di revisione a rispettare – conformandosi nella attuazione legislativa – i ‘principi fondamentali’ delle singole materie loro attribuite.

La disponibilità costituzionale da parte delle regioni di ambiti competenziali di tale fondamentale rilievo, che è comparabile, per come si è già osservato, all’ambito materiale di uno ‘Stato sociale’ disciplinato costituzionalmente, nell’esercizio concreto delle relative competenze da parte delle regioni, tuttavia, può determinare squilibri (più o meno) gravi fra i territori e con essi fra i cittadini in ragione del relativo territorio di residenza e, al contempo, sperequazioni insostenibili nella distribuzione territoriale delle competenze, che si accompagnerebbero con lo stesso squilibrio fra le regioni nell’allocazione delle risorse statali di funzionamento.

Ne deriverebbe in tal modo che alle differenziazioni già presenti nell’ordinamento, con riguardo ai servizi assicurati ai cittadini nelle regioni a statuto speciale, si aggiungerebbero ora, approfondendo le già preesistenti disuguaglianze, quelle che saranno previste ed erogate nelle regioni a statuto differenziato quando (e se) l’attuazione dell’art. 116, c. 3 Cost. sarà perfezionata nel suo *iter* di adozione, imponendo di interrogarsi sui rapporti fra (nuovo) riparto territoriale dei poteri, principio costituzionale di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5), principio di eguaglianza (art. 3) e principio solidaristico (art. 2 Cost.). Interrogativi – quelli richiamati – tutti

pregnanti quando gli stessi saranno posti a base della valutazione da parte dei cittadini degli specifici ambiti materiali di fondamentali politiche e servizi pubblici, come la tutela e sicurezza del lavoro, la tutela della salute, l'istruzione e le agevolazioni in tema di diritto allo studio universitario di cui all'art. 34, l'ambiente, con i conseguenti impatti delle relative diversità regionali sulla effettività dei diritti sociali dei cittadini residenti nelle regioni a statuto differenziato rispetto a quelle a statuto ordinario. La stessa analisi può farsi, naturalmente, per l'impatto delle prestazioni amministrative sui diritti civili e sociali negli enti autonomi della Repubblica (comuni, province, città metropolitane).

Rispetto alle molte questioni sollevate dalla revisione costituzionale del Tit. V, nel biennio 1999/2001, in tale ottica, sono fondamentali e per questo meritevoli di approfondimento i profili posti dalle nuove competenze riconosciute alle regioni e agli enti autonomi della Repubblica con riguardo alla garanzia dei 'diritti di cittadinanza' (unitari e sociali). Sotto tale profilo, rilevano le stesse questioni poste delle modalità previste per assicurare alle regioni e agli altri enti territoriali le risorse necessarie all'esercizio delle competenze loro riconosciute dalla riforma costituzionale (art. 119 Cost. e legge delega di attuazione, la n. 42 del 2009). In tale quadro, pertanto, il profilo centrale posto dalla questione – ieri con riguardo al federalismo fiscale, oggi al regionalismo differenziato – è quello che porta ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze, per come disegnato dalla riforma costituzionale e dalle forme istituzionali seguite per l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., rispetto alla garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e con esso della garanzia dell'insieme dei diritti di cittadinanza unitaria e sociale posti a fondamento della vigente forma di Stato. In tale prospettiva, si sottolinea come l'art. 117 (c. 2, lett. m) della Costituzione non attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la mera competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali, estendendosi, con formulazione pienamente garantistica, ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano garantiti su tutto il territorio nazionale.

Rispetto ad un simile quadro costituzionale, si ponevano (e tuttora si pongono) non solo fattualmente ma formalmente, come evenienze possibili, la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini all'interno di ogni singola Regione e fra le diverse regioni. Mentre, in tale ambito, si potevano assumere come sufficienti le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra le persone, le eventuali diseguaglianze in ragione dei territori regionali di residenza sarebbero risultate senza copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà sociale e politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente 'questione meridionale', qui intesa come (non superato) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese e per tale ragione necessitante di

adeguate misure perequative di riequilibrio (nel rispetto delle previsioni dell'art. 119, c. 5, Cost.).

È soprattutto rispetto a tale concreta diseguaglianza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza 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 (ma la stessa analisi vale anche per le competenze 'esclusive').

La 'Repubblica' (per come costituita ai sensi dell'art. 114, c. 1, Cost.), in tale quadro, è chiamata a 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 attribuitari 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'.

Tanto per rimarcare rispetto alle odierne pretese legislative la dubbia conformità costituzionale di un processo di attuazione del regionalismo differenziato che non si conformi ai principi fondamentali della Carta costituzionale e alle disposizioni di merito sancite nel relativo testo di revisione.

Solo in una simile conformazione ai 'principi fondamentali', così, appare ragionevole chiedersi se il rischio di uno "scivolamento verso il basso" dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali – e con essi di un difficile limite da opporre al presente "arbitrio della maggioranza" (parlamentare) – possa ritenersi scongiurato o se, al contrario, le previsioni dell'art. 116, c. 3, Cost. non lo confermino pienamente.

Riguardando un ambito materiale costituito da fondamentali diritti sociali, una simile lettura deve conformarsi, come già sottolineato, alle riserve costituzionali previste a tutela dei diritti fondamentali, escludendo pertanto che la stessa possa essere disciplinata con dPCM (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri). In un simile quadro, sarebbe inevitabile che la tutela di situazioni giuridiche eventualmente riguardate da simili atti amministrativi possa giurisdizionalmente estendersi alla legge di bilancio nel suo complesso (che è chiamata appunto a disciplinare l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i c.d. LEP), con tutte le conseguenze che l'impatto della eventuale censura del Giudice delle leggi potrà comportare.

1.3. Poiché l'*iter* di quest'ultimo provvedimento legislativo registra ritardi (e limiti) che erano stati già evidenziati con riguardo alla legge sul federalismo fiscale (n. 42/2009)¹⁴, alcune riflessioni di sintesi e qualche interrogativo sugli stessi dubbi di legittimità di quella legge potranno ora risultare opportuni, di modo che possano costituire oggetto di riflessione, nel vaglio dello stesso progetto di regionalismo differenziato appena (e qualora) lo stesso concluderà il suo *iter* attuativo

La legge sul federalismo fiscale (legge n. 42/2019), con le sue poche luci e le sue molte ombre, così, può essere ora utilmente richiamata, sia pure nei suoi principi fondamentali. Se riguardata rispetto alle minacce secessive, come non era scontato che accadesse negli anni di turbolenza politica in cui fu adottato quel testo legislativo (cui è comunque mancata la piena attuazione) si faceva comunque carico di riconoscere la tutela dei 'livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali'. Rispetto a tali profili, pertanto, la legge si presentava apparentemente rispettosa delle previsioni della Costituzione, tuttavia, si sottolinea che, che nell'ambito delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni, l'integrale copertura finanziaria (prevista dall'art. 119 c. 4 Cost.) era prevista soltanto per alcuni ambiti materiali, mentre per talaltri una copertura parziale (e peraltro facoltativa), in particolare per le attività di interesse generale e le rimanenti funzioni dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni; per tale ragione non poteva non cogliersene il contrasto con lo spirito e il testo della Costituzione, con particolare riguardo al c. 4 dell'art. 119 Cost.

Nella Costituzione repubblicana, come noto, 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 preveda o adottando decisioni legislative in contrasto con le previsioni costituzionali in tema di Principi fondamentali (artt. 1-12) e di diritti fondamentali (civili e sociali).

La eventuale omissione del legislatore (ma da tempo la giurisprudenza costituzionale sul punto appare piuttosto sfuggente) e l'inosservanza dei principi fondamentali della Costituzione e delle disposizioni in tema di diritti fondamentali conoscono la sola censura del sindacato di costituzionalità da parte del Giudice delle leggi. Parimenti, deve ricordarsi come il testo costituzionale preveda procedure di controllo della costituzionalità delle leggi interne alla Camere che sono nelle condizioni di funzionare

¹⁴ Fra gli altri, D. Mone, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2010; F. Puzzo, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit.

pienamente benché inevitabilmente condizionate dalle maggioranze politiche (quanto mai problematiche nel quadro del ‘parlamentarismo maggioritario’).

Da qui la stretta relazione che non può non riguardare lo stesso legislatore (governativo) del ‘regionalismo differenziato’ al momento di interrogarsi se le proprie scelte di riorganizzazione delle competenze legislative fra Stato e Regioni appaiono capaci di assicurare, all’interno di ogni singola regione e nelle altre regioni, la pienezza della tutela costituzionale assicurata ai livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

Lo ‘statuto di cittadinanza’, in tale ottica, costituisce una garanzia e (al contempo) un limite costituzionale) non aggirabile del processo legislativo (di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost.) da parte delle tre richiamate regioni già sottoscrittrici di Intese e delle altre che vorranno aggiungersi. Non si nega, pertanto, che – sussistendone i presupposti costituzionali e nel rispetto della procedura ivi indicata –, oltre alle tre richiamate regioni, anche altre regioni interessate possano attivarsi per conseguire “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Rimane in ogni caso il limite del rispetto dei principi sanciti nell’art. 119 Cost., come, in generale, permangono per l’intero ordinamento repubblicano i limiti costituiti dal rispetto dei principi fondamentali e dalla tutela della effettività dei diritti fondamentali della persona.

Si sottolinea pertanto come l’approccio obbligato da seguire per accostarci alle problematiche del federalismo fiscale e a quelle del regionalismo differenziato sia 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, benché, allo stato, carenti di puntuali norme costituzionali di garanzia, almeno relativamente alla ‘perequazione finanziaria’ che, per tale ragione, risulterà difficilmente giustiziabile, restando affidata alla negoziazione politica all’interno della Conferenza Stato-Regioni. Una perequazione, questa, che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non potrà porsi come garante della esigibilità dei Livelli Essenziali delle Prestazioni afferenti alla sanità, al sociale, alla scuola e al trasporto pubblico locale; garanzie – queste ultime – pretese dalla Costituzione.

Il profilo fondamentale del tema (tanto ieri, con riguardo alla legge sul federalismo fiscale e ai relativi decreti legislativi di attuazione, tanto oggi, in tema di regionalismo differenziato), pertanto, è rappresentato dall’interrogativo sulle 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).

In tale quadro, si ricorda come, nell'assegnare alla legislazione 'esclusiva' dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", la disposizione costituzionale richiamata (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.) miri ad assicurare il principio di eguaglianza di fronte alla legge (da leggersi di fronte alla Costituzione) "su tutto il territorio nazionale".

In tale prospettiva, tuttavia, si ponevano e tuttora si pongono (fattualmente) come evenienze possibili la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini all'interno di ogni singola Regione e con riferimento al luogo di residenza.

È soprattutto rispetto a tale possibile diseguaglianza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza la richiamata previsione costituzionale, nonché quella relativa all'ulteriore limite costituito dai 'principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato' con riferimento ai limiti conosciuti dalle competenze concorrenti ed esclusive delle Regioni. Tematica – quest'ultima – che risulterà fondamentale nell'ottica delle garanzie giurisdizionali nei confronti delle eventuali asimmetrie competenziali che saranno previste nel regionalismo differenziato rispetto al complesso dei principi costituzionali di garanzia.

Nell'attuazione del principio di solidarietà, in tale ottica, 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 diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Al legislatore (statale e regionale), nell'esercizio dei poteri normativi di cui è attribuito 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, così, 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 non era comunque ipotizzabile che potesse verificarsi nella cornice 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 registra i soli limiti – ormai pienamente costituzionalizzati nell'art. 117, c. 1, Cost. – posti dal rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Può ora sottolinearsi come le questioni (di interpretazione) sollevate dal nuovo testo costituzionale rispetto agli indirizzi legislativi in corso (regionalismo differenziato) e a quelli risultati almeno parzialmente fallimentari (federalismo fiscale) non concernono tanto la mera *ratio* della richiamata disposizione 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 (soprattutto tutela della salute, istruzione, tutela e sicurezza del lavoro) e quella attribuita residualmente (assistenza sociale) dovrà 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 per le regioni nel rapporto con le altre regioni che perseguono la procedura della intesa di cui all’art. 116 c. 3 Cost.

In conclusione, sul punto, siamo ora 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 determinazione di ‘principi fondamentali’ della materia che attraverso regole legislative (sia pure non di dettaglio).

Tali parametri sono garantiti dalla Corte costituzionale, anche ad evitare che eventuali ‘forzature’ legislative di qualche Regione possano porsi in modo lesivo con riguardo al rispetto dei parametri costituzionali più volte richiamati. Tematica – quest’ultima – che è da assumere tutt’altro che astratta!

La nuova ‘costituzione finanziaria’, invero, non definisce in modo puntuale le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, limitandosi a regolarli in via di principio e riservando alla legislazione statale la competenza esclusiva in materia di ‘armonizzazione dei bilanci pubblici’ e di ‘perequazione delle risorse finanziarie’.

L’art. 119 Cost., fra gli altri, costituzionalizza il principio della territorialità dell’imposta. Ciascuna Regione, in tale ottica, finanzia integralmente le funzioni pubbliche ad essa attribuite con tributi ed entrate proprie, mediante partecipazioni al gettito di tributi erariali “riferibili al loro territorio”, nonché mediante il fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, volto a perequare le differenti capacità fiscali interterritoriali (soprattutto per i territori con minore capacità fiscale per abitante).

Gli effetti redistributivi del disegno costituzionale di finanza regionale, tuttavia, sollevano (e solleveranno ancor più in sede di attuazione delle procedure di cui all’art.

116, c. 3, Cost.) interrogativi, considerando che, pur prevedendosi meccanismi perequativi (indefiniti nell'entità e nel peso specifico e comunque fin qui non ancora disciplinati legislativamente), non è assente un possibile, concreto, rischio di ulteriore polarizzazione tra aree territoriali “ricche” e “povere”¹⁵, che può rinsaldare il grado di diseguaglianza fra territori e fra persone.

Il testo dell'art. 119 Cost., inoltre, prevede l'attribuzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai Comuni, alle Province e alle Regioni, i quali “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri” sia pure nel rispetto della disposizione costituzionale in materia di “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

Accanto a tali flussi, esso individua, inoltre, l'istituzione di “un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”. Con tale disposizione di chiusura, esso stabilisce che i flussi finanziari derivanti da risorse autonome (tributi propri e compartecipazioni) e dal fondo perequativo consentono alle autonomie territoriali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (art. 119, c. 4, Cost.).

Rimane confermato ad ogni buon fine che il profilo tributario dell'autonomia regionale deve, in ogni caso, conformarsi al principio generale dell'unità dell'ordinamento e ai principi stabiliti con legge statale in ordine alla configurazione dei tributi (in base alle riserve di legge di cui agli artt. 2, 23 e 53 Cost.), mentre alle Regioni, oltre al concorso nelle decisioni politico-legislative, spetta il disegno di un “sistema tributario” – da definire con legge regionale – ovvero di “stabilire e applicare tributi ed entrate propri”.

Per finalità costituzionali, e comunque per scopi “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”, il legislatore costituzionale con la nuova formulazione ha inoltre previsto la possibilità in capo allo Stato di destinare “risorse aggiuntive” e di effettuare “interventi speciali” (art. 119 c. 5 Cost.) a favore di determinati enti territoriali, qualora ricorrano determinate condizioni, mentre nel previgente testo potevano assegnarsi a singole Regioni dei “contributi speciali” finalizzati “a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole”.

Alla luce di tali disposizioni, assume rilievo primario la corrispondenza tra le funzioni esercitate dalle autonomie territoriali e la dotazione di risorse necessarie a finanziarle, in ragione della rottura del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

¹⁵ L. Elia, *Introduzione*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001.

Se dall'analisi giuridica relativa ai rapporti fra decentramento territoriale delle competenze statali e garanzia dei diritti fondamentali passiamo al dibattito politico-istituzionale, può condividersi la preoccupazione di chi ha fatto osservare come ogni discorso sul federalismo fiscale (ed oggi sul regionalismo differenziato) sia caratterizzato da un approccio astratto che ne ostacola la piena comprensione, assumendosi in tal senso la ragionevolezza di quell'orientamento che sottolinea come, nel fondo, il discorso sul federalismo fiscale (ieri) e quello sul regionalismo asimmetrico (nella fase presente) inizierà a divenire plausibile solo quando la maggioranza (di governo) inizierà a misurarsi sul tema "tabelle alla mano".

A fronte dei limiti registrati nell'attuazione della legge sul federalismo fiscale (l. n. 42/2009) e del dibattito piuttosto contrastato sul regionalismo asimmetrico, è da osservarsi come esso pare ancora troppo connotato da un tasso di eccessiva retoricità e comunque ancora poco approfondito rispetto agli obiettivi attesi della riforma fiscale/regionale e (della coscienza della esistenza) dei connessi limiti costituzionali. Il che non significa che la maggioranza parlamentare non possa farsi tentare di forzare il processo con una chiamata al voto da parte dei parlamentari.

D'altra parte, deve anche sottolinearsi come risulti discutibile ipotizzare il successo del modello (simil-)federale (secondo alcune letture) nel quadro di un sistema politico regionale/locale (che era e permane in gran parte) debole. D'altra parte, non si può nemmeno negare il fascino argomentativo per le regioni fiscalmente 'ricche', consistenti nella sottolineatura di una relazione molto stretta fra decentramento, sussidiarietà delle funzioni pubbliche e modernizzazione amministrativa.

Una relazione che assegnava al federalismo fiscale, ieri, e al regionalismo differenziato, oggi, l'idoneità a realizzare una più congrua efficienza amministrativa e che fa chiaramente aggio sull'egoismo fiscale di tali territori. Si tratta però, anche in questo caso, di discuterne l'attendibilità a fronte di una forma di Stato che, in ogni caso, è chiamato ad assicurare a tutti i cittadini, a prescindere dal territorio in cui risiedono, servizi pubblici idonei a garantire i diritti fondamentali (sociali, ma non solo).

Tuttavia, allo stato della discussione in corso, mancano dati comparativi idonei a supportare giudizi e decisioni (governative e parlamentari). Per il Parlamento, era apparso finora perfino incerto il potere di partecipare alla discussione sulla modifica dell'accordo convenuto fra singola Regione e Governo, ora limitata alla sola approvazione (o meno) del testo.

1.4. Tanto richiamato, il criterio da seguire nell'auspicato riordino delle competenze del complesso ordinamento Stato-Regioni non potrà che favorire il livello statale ogni

qualvolta il livello del bene giuridico meritevole di protezione riguardi un ambito eminentemente generale e per questo di competenza statale. Un riordino – quello appena evocato – non ulteriormente rinviabile anche alla luce delle gravi problematiche sollevate dalla (più recente) gestione regionale di contrasto del Covid (approdate da ultimo alla valutazione delle responsabilità degli amministratori regionali da parte della giurisdizione penale)¹⁶.

In ogni caso, ciò non rende meno attuale e cogente l'esigenza di ripensamento e di riqualificazione della organizzazione e della gestione dei servizi sanitari a livello regionale; una riqualificazione che tuttavia non pare risolutiva rispetto ai molti limiti evidenziati nella 'leale collaborazione' fra Stato e Regioni qualora non si accompagni con misure (limitate ma rilevanti rispetto al fine della tutela dei diritti fondamentali) di revisione costituzionale che riportino nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato (almeno) quelle materie, come la tutela della salute (e l'istruzione), che hanno evidenziato le maggiori criticità (nella stagione del covid) e che non riprendano il tema della introduzione nella Carta costituzionale di una "clausola di garanzia" del principio unitario e di solidarietà che si accompagni alle garanzie dell'art. 120, II co., Cost.. Il disegno di legge di iniziativa popolare (predisposto dal CDC, che tuttavia ha concluso in modo non felice il suo *iter* parlamentare)¹⁷ appariva una risposta misurata e del tutto ragionevole in tale direzione di riforma.

In tale prospettiva, il criterio da seguire nella 'manutenzione costituzionale' non potrebbe che favorire, in una ottica che è (costituzionalmente e fattualmente) di sussidiarietà verticale, il livello decisionale statale ogni qualvolta il livello del bene costituzionale meritevole di protezione – il diritto fondamentale alla salute nella sua dimensione individuale e collettiva – riguarda un ambito eminentemente generale e per questo di ambito statale, in virtù di una clausola che in tutte le democrazie costituzionali mature viene comunemente colta come "clausola di supremazia" anche se – come si è osservato – già ora il testo costituzionale permette e garantisce la possibilità che lo Stato possa intervenire (anche in sostituzione) per tutelare la essenzialità/uniformità dei (e nei) diritti (ai sensi dell'art. 120 Cost.).

¹⁶ 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 *Oss. cost.* (www.osservatoriocostituzionale.it); 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 *Rev. der. cost. eur.*, 2022, 38, S. Gambino, *La lucha contra la pandemia en Italia: entre el Estado y las regiones en el contexto europeo*, in *Rev. dr. cost. eur.*, 2022, 38.

¹⁷ Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare «Modifica dell'art. 116, comma 3, e dell'art. 117, commi 1, 2 e 3 della Costituzione», promossa dal Coordinamento per la Democrazia Costituzionale, proposta dal CDC e coordinata dal prof. M. Villone.

2. *L'attuazione del 'regionalismo differenziato'*

Per come disciplinata nell'odierna cornice attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. e nella legge 197/2022 (art. 1, commi 791-801, legge di bilancio per il 2023), tale attuazione si presta ad una diversità di approcci, a seconda che prevalga la sensibilità economica, quella sociale o quella giuridico-costituzionale.

Se tali prospettive hanno avuto modo di misurarsi con la (concreta evoluzione della) cultura giuridica e politico-partecipativa del Paese, le stesse trovano ora un punto di tensione democratica e costituzionale, per molti profili ancora problematica, nelle modalità di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., per come novellata dalla revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione.

Tanto per sottolineare, come nessuna delle tre prospettive evocate comprenda il rifiuto dell'attuazione legislativa dall'art. 116, c. 3, Cost, sottolineando – rispetto alle determinazioni (discutibili ma anche autorevolmente discusse) del legislatore di revisione costituzionale – che se la stessa costituisce una previsione di doverosità da parte del legislatore statale, i relativi contenuti non sono comunque nella piena disponibilità del legislatore di attuazione, dovendosi gli stessi ispirare ad una 'lettura costituzionalmente conforme' della odierna attuazione legislativa.

Tale attuazione, per come ricordato, non può porsi in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza dei cittadini (art. 3 C.) e con i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 C.) nonché di garanzia della unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 C.).

Una mancata conformazione a tale catalogo di principi costituzionali – come deve dirsi per l'*iter* legislativo seguito e per i contenuti concretamente accolti nel presente indirizzo governativo –, unitamente al pregiudizio concreto della coesione nazionale, espone al rischio di mancata conformazione costituzionale dell'intero percorso normativo seguito dal legislatore di governo, coinvolgendo nel connesso rischio di illegittimità costituzionale le stesse previsioni dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2023 nelle previsioni relative alle modalità di 'determinazione' dei Livelli essenziali delle prestazioni (ma anche nelle mancate previsioni di variazione della legge di bilancio).

Prima di esporre alcune riflessioni di sintesi in tema, è opportuno ricordare come la Carta costituzionale preveda un assetto costituzionale regionale (e locale) ben più evoluto rispetto al costituzionalismo liberale, con riguardo alle esigenze di autonomia e di decentramento (art. 5 Cost.).

Tanto per osservare come, nella riflessione che segue, non sia consentito cogliervi alcuna preconcepita avversione nei confronti dell'autonomia regionale (e locale), che peraltro non può che dirsi sconosciuta alla cultura costituzionale. Tutto al contrario, deve ricordarsi come i ritardi attuativi e le stesse omissioni del legislatore di attuazione costituzionale fossero stati oggetto di approfondita riflessione da parte della cultura costituzionale (e amministrativa), che vi aveva colto un ingiustificabile 'congelamento costituzionale', che se poteva ritenersi ragionevole nel quadro della 'costituzione materiale' del tempo (anni '60-'70), imponeva in ogni caso di essere superato, nello spirito che il legislatore del tempo avrebbe seguito a partire dal primo decennio degli anni '70 con i primi decreti legislativi di attuazione dell'ordinamento regionale (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Nella prospettiva costituzionale (e in quella gius-comparatistica), così, a fronte di (risalenti) rivendicazioni autonomistiche che talora risultavano ispirarsi a modelli di decentramento (formalmente o anche solo fattualmente secessivi) non risultavano giustificabili le ragioni di quelle pretese che – se nell'immediato dopoguerra, come si è osservato – avevano una loro ragionevolezza nel rivendicare l'attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di regionalismo e più in generale di autonomie politiche locali – non possono ora ammettersi quando (e ove) le stesse si pongano come fattuale rischio di “*vulnus costituzionale*”, configurando in tal modo inammissibili lesioni del principio di eguaglianza (interterritoriale) e regressione delle esigenze di universalità, di effettività dei diritti fondamentali (civili e sociali), di solidarietà e con esse lo stesso pregiudizio della coesione nazionale¹⁸.

Di recente, come si ricorda, la Corte costituzionale ne ha aveva già parlato quando aveva censurato decisioni legislative regionali che si ponevano come rischi di “*sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.*” (sent. cost. n. 118/2015, cons. in dir. 7.2).

Almeno astrattamente, infatti, tali sarebbero gli esiti attuativi dell'art. 116, c. 3, Cost. in tema di regionalismo differenziato, sulla base della legge n. 197/2022, art. 1, commi 791-801 (legge di bilancio per il 2023) e del più recente disegno di legge governativo di attuazione dell'autonomia differenziata (ddl 15 marzo 2023), relativamente agli atti di iniziativa già sottoscritti negli “Accordi preliminari” con il Governo Gentiloni (28/2/2018) da parte delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, prima della

¹⁸ In tema, cfr. anche 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*, Centro Editoriale e librario UniCal, Rende, 2021.

presentazione dell'appena richiamato ddl di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nonché quelli che potrebbero eventualmente essere ancora sottoscritti in futuro.

Al loro perfezionamento normativo, tali 'Intese' determinerebbero, infatti, un impatto regressivo sulla universalità e la effettività dei diritti sociali e civili riguardati dalle stesse e con esso l'impatto negativo sulla stessa coesione nazionale, risultando le stesse incompatibili (in modo più o meno intenso) con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., secondo la richiamata pronuncia del Giudice delle leggi, nonché con i principi di uguaglianza e di solidarietà, di coesione nazionale (nello spirito e secondo il dettato degli articoli 2 e 3, commi 1 e 2, 5 Cost.). Un impatto negativo – quello appena evocato – che, se da una parte riguarda il legislatore futuro, in una prospettiva di effettività della tutela giurisdizionale non può che richiamare le funzioni di tutela del Giudice costituzionale.

Unitamente, nei relativi effetti attuativi, almeno potenzialmente, esse determinerebbero un ribaltamento delle procedure di revisione costituzionale (con elusione/violazione dell'art. 138 Cost.) e la disuguaglianza (interterritoriale) fra i cittadini, in palese violazione dell'art. 3 Cost.

Di qui, la ragionevolezza della lettura dell'art. 116, c. 3, Cost. come vero e proprio "baco" inserito nella Carta costituzionale capace di sovvertire il relativo impianto costituzionale, a partire dal principio di unità-indivisibilità e, seguendo, con il principio di uguaglianza e gli altri principi del catalogo costituzionale, con l'effetto – come è stato diffusamente argomentato e sottolineato – di trasformazione dell'Italia in una congerie di "repubbliche" semi-indipendenti¹⁹, configurando in tal modo, dal punto di vista sostanziale ma anche formale, un vero e proprio 'progetto sovversivo', come la Corte costituzionale ha già sottolineato quando ha parlato di "*sovvertimenti istituzionali, incompatibili con il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica*" (sent. cost. 118/2015, cons. dir. 7.2).

Sulla base della natura giuridica delle Intese, in tale prospettiva, l'autonomia differenziata, una volta concessa (seguendo le procedure dell'116, c. 3, Cost.), sarebbe potenzialmente irreversibile, godendo la Regione sottoscrittrice dell'Intesa con il Governo di una forza (simil-internazionale) che il Parlamento non potrebbe più modificare (disposizione ora modificata nel senso della durata decennale), né potrebbe farlo il corpo sociale con il ricorso al referendum abrogativo.

¹⁹ M. Villone, "Prefazione" a P. M. Busetta, *La rana e lo scorpione. Ripensare il Sud senza essere emigranti né briganti*, Soveria Mannelli, 2024.

In tale prospettiva, così, l’approccio da seguire impone di affrontare il regionalismo differenziato nel rispetto della disciplina accolta nelle previsioni costituzionali (Principi fondamentali della Carta e disposizioni del Tit. V Cost.)²⁰, come, per più profili, non pare potersi affermare con riguardo al più recente indirizzo governativo (ddl Calderoli e legge finanziaria per il 2023).

2.1. Muovendo dalla previsione dell’art. 5 Cost., così, è da osservarsi che il principio di unità e indivisibilità della Repubblica vive – assicurandone la cornice costituzionale di fondo – nell’insieme dei principi fondamentali della Carta (in particolare, artt. 2, 3, commi 1 e 2, 119, c. 5, Cost.), cui si aggiungono dalla prospettiva procedurale le previsioni del Tit. V Cost. e, al suo interno, quelle dell’art. 116, c. 3, e del richiamato art. 119, commi 3, 4 e 5, Cost.

Nell’insieme di tali principi e disposizioni di promozione e di tutela, si sostanzia una forma di Stato ispirata alla garanzia dei diritti civili e sociali volta a concretizzare un modello di ‘regionalismo solidale’²¹ e cooperativo, nella stessa prospettiva del principio di eguaglianza sostanziale e di solidarietà (artt. 2, 3 e 119 Cost.) e più in generale dell’insieme dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale) unitamente al principio di sussidiarietà (art. 118 C.).

Rispetto a tale modello costituzionale della vigente forma di Stato, è dato attualmente registrare – nell’allarme di molti e nel ‘silenzio’ di una parte del Paese e della stessa dottrina giuridica, esso stesso parimenti ‘allarmante’ – come si è convincentemente osservato, un modello di “*regionalismo appropriativo*”²² (in continuità con lo spirito delle Pre-Intese sottoscritte nel 2018 fra Governo Gentiloni e tre Regioni del Nord, durante il Governo D’Alema).

In tali Pre-Intese, infatti, le Regioni interessate chiedevano (come nel regime delineato dal ddl Calderoli, le Regioni interessate, nella prospettiva dell’art. 116, c. 3, Cost., ‘possono’ chiedere), senza doverne argomentare la relativa inerenza alle

²⁰ G. Azzariti, *Osservazioni sul disegno di legge “Calderoli” di attuazione dell’autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023; C. Buzzacchi, *Il modello di differenziazione dell’art. 116 Cost.: quando l’asimmetria degenera in diseguaglianza*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023; Id., F. Pallante, *Le molteplici criticità del ddl Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023; M. Villone, *La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023; G. De Minico, *Sull’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, considerazioni svolte nella Audizione alla I Commissione della Camera dei deputati sul ddl A.C. 1665; L. Chieffi, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del ddl recante Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 113, III c., della Costituzione (Atto Camera n. 1665)*; A. Algostino, *Un’attuazione della Costituzione incostituzionale*, in *Il manifesto*, 22 febbraio 2024; S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2023.

²¹ G. Azzariti, *Il regionalismo da realizzare e quello da impedire*, in *Micromega*, 1/2024, p. 148.

²² G. Azzariti, *Il regionalismo da realizzare e quello da impedire*, in *Micromega*, 1/2024, p. 149.

specifiche esigenze dei territori di riferimento, tutte e 23 le materie dell'elenco delle competenze 'concorrenti' (dell'art. 117, c. 3).

Un modello – quest'ultimo – che, nei fatti, si presterebbe ad essere colto, per come convincentemente osservato in dottrina – come regionalismo fattualmente “*separatista*”²³, che non pare avere riscontri in altre esperienze costituzionali europee, accompagnandosi con l'abbandono fattuale del “modello *solidale*” della Carta repubblicana.

Nelle concrete modalità attuative seguite, tale modello, in modo inevitabile, aggrava il divario fra i territori regionali, che già risultava presente nel quadro dei divari Nord-Sud storicamente risalenti, che continuiamo a cogliere come non superata ‘*questione meridionale*’.

In tale ottica, può ricordarsi che il PIL delle tre richiamate Regioni che hanno sottoscritto le Pre-Intese totalizza il 40% del PIL nazionale; un PIL – quest'ultimo – che nei fatti si presta a porsi come oggetto di una pretesa di appropriazione esclusiva da parte delle tre Regioni sottoscrittrici delle Pre-Intese, con evidenti effetti di consumo delle risorse del prelievo fiscale operato, determinando *de facto* un contingentamento della solidarietà nazionale con conseguenti impatti regressivi sul finanziamento statale della spesa ordinaria delle altre regioni e pertanto sulla tenuta della coesione nazionale (sia territoriale che sociale).

In tale ottica, almeno a giudizio (di una parte) della dottrina costituzionale e di quella economica, la previsione della potenziale soppressione della competenza regionale ‘concorrente’ nelle materie di cui all'art. 117, c. 3, Cost., per le Regioni che ne facciano istanza – nel mancato rispetto delle procedure di revisione costituzionale – si presta ad essere configurata come una inammissibile decostituzionalizzazione sostanziale dell'art. 117 Cost., che per le ragioni invocate non si ha dubbio a ritenere costituzionalmente contraria alla Costituzione²⁴.

²³ G. Azzariti, *Il regionalismo da realizzare e quello da impedire*, in *Micromega*, 1/2024, p. 150.

²⁴ Per una valutazione critica particolarmente efficace dalla prospettiva economica, fra gli altri, cfr. D. Silipo, *Autonomia differenziata, la fine di una Nazione*, in www.opencalabria.com (04/04/2023), il quale per sottolineare le conseguenze più ‘devastanti’ del ddl Calderoli non solo per il Mezzogiorno, ma per l'Italia tutta, sottolinea come “lo Stato perd(a) gran parte della propria ragion d'essere, ovvero la capacità di imporre tasse e di spendere. Quello che è più preoccupante è che il DDL (Calderoli) aumenterà la possibilità di *default* dello Stato italiano. Al riguardo, si può dire che il DDL Calderoli si configura come un *atto eversivo* (corsivo nostro). Il difficile equilibrio tra elevato debito pubblico e capacità di vendere il debito sui mercati si basa sulla fiducia che lo Stato, con le sue entrate fiscali, sarà in grado di ripagare il debito. ... L'autonomia differenziata mina dalle fondamenta questa fiducia, perché toglie al governo centrale gran parte del potere reale di coprire eventuali buchi di bilancio con nuove tasse o tagli di spese, essendo questi poteri in gran parte trasferiti alle regioni”.

Da tale prospettiva di analisi, appare opportuno richiamare nuovamente i rapporti fra i LEP e l'art. 117, c. 2, lett. m, Cost. Se tale disposizione costituzionale assegna alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei LEP e lo Stato si è dimostrato sostanzialmente inerte in tema nell'ultimo ventennio, il Ministro per gli affari regionali ha ritenuto nella sua disponibilità giuridica e politica di poter disciplinare nella legge di bilancio per il 2023 una procedura accelerata che porta alla determinazione dei LEP anche con dPCM, atti amministrativi evidentemente di dubbia legittimità costituzionale, dal momento che spetta al solo Parlamento di stabilire con leggi quali prestazioni e quali livelli essenziali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (nel ddl Calderoli è il Governo a farlo, in un quadro di invarianza finanziaria, con una operazione a costo zero che avrà come effetto il consolidamento delle diseguglianze nel Mezzogiorno e nelle Isole). In modo inevitabile, il finanziamento di tale “maggiore autonomia” prefigura in tal modo un drenaggio di risorse a favore delle regioni fiscalmente più ricche. Una conseguenza economica che i centri più accreditati di analisi economica come la SVIMEZ e l'ISTAT hanno pienamente confermato²⁵.

È parimenti opportuno, inoltre, porsi il quesito circa i profili di maggiore sofferenza nell'art. 116, c. 3, Cost., per come attuato dal ddl Calderoli. Per affrontare tale problema, si ricorda come il testo del ddl definisce “i principi generali per l'attribuzione alle Regioni di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”; lo stesso testo definisce la procedura di approvazione delle Intese fra Stato e Regioni (art. 1). L'interrogativo che la dottrina si è posto è se possa tale legge condizionare altre leggi successive nel tempo. La risposta che se ne è data, in generale, è che – trattandosi di legge ordinaria – essa non dispone di tale potere. In questo senso, non è comparabile alla legge statale (art. 117, c. 3, Cost.) che “determina i principi fondamentali” per l'esercizio delle competenze regionali concorrenti. Tale ultima legge ha una copertura costituzionale, mentre il ddl Calderoli ne risulta priva, avendo lo stesso grado/forza delle altre leggi nella gerarchia delle fonti.

In tema è stato anche sottolineato che l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. configurerebbe “una Regione che legifera e amministra a titolo esclusivo un numero di materie maggiore (23) di quelle che, sempre a titolo esclusivo, resterebbero allo Stato” (18)²⁶, rendendo in tal modo ancor più complessa se non finanche impossibile la

²⁵ A. Giannola, *Il disegno di legge C 1665 Governo approvato dal Senato: un pacato, necessario processo alle Intenzioni, Memoria per l'Audizione informale dinanzi alla I Commissione della Camera dei deputati sul ddl C 1665*, il 28 marzo 2024; L. Bianchi, *Audizione all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato*, 25 maggio 2023; G. Arachi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla determinazione e sull'attuazione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, 1 febbraio 2024.

²⁶ L. Ronchetti, *No all'autonomia delle diseguglianze*, in CRS, 23 marzo 2023.

realizzazione del principio di ‘leale collaborazione fra Stato e Regioni’²⁷. In tale lettura, il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale, viene colto in modo convincente come lo stesso “collante che consente alla Repubblica di essere una e di restare indivisibile, di rendere permanente il processo di unificazione nazionale tramite la lotta alle diseguaglianze tra persone, tra gruppi e tra territori”²⁸.

Da una simile ri-lettura dell’art. 116, c. 3, ne segue che lo stesso deve essere interpretato alla luce dei principi fondamentali della Carta, anche al fine di contribuire alla garanzia dell’esercizio dei doveri inderogabili di solidarietà che sono imprescindibili al fine di tutelare i diritti inviolabili della persona, come singolo ma anche nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, tra cui le autonomie territoriali.

Pertanto è in questa prospettiva di lettura costituzionalmente orientata che si può affermare che “l’autonomia differenziata risulta legittima se e nella misura in cui si dimostri parte della lotta alle diseguaglianze e non strumento moltiplicatore di queste”²⁹. Una lettura – questa – che appare ben compendiare lo stesso interrogativo che pone in opposizione dialettica il rapporto fra regionalismo differenziato del presente indirizzo governativo e l’auspicato regionalismo ‘solidale’ della Costituzione repubblicana.

In tale prospettiva, ma non certo con riguardo alla questione della conformità costituzionale (o meno) dei dPCM, in ragione della chiara natura amministrativa di tali atti (che il Governo ha prescelto per l’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost.), il Giudice delle leggi sarebbe chiamato a prestare la sua tutela sulla base del parametro costituzionale costituito dai richiamati principi fondamentali (nella loro natura e forza *super-costituzionale*, secondo la lettura della più autorevole e risalente dottrina costituzionale al riguardo)³⁰.

Un impatto – quello del ddl Calderoli – che, anche sulla base dei richiamati limiti in tema di *irreversibilità* delle Intese sottoscritte fra Governo e Regioni, e sulla base del già richiamato processo di *decostituzionalizzazione* realizzato attraverso la riallocazione di fondamentali competenze in materia di diritti sociali (e non), potrebbe/dovrebbe determinare il ricorso alla Corte costituzionale sulla base del parametro costituito dai principi fondamentali della Carta (in armonia con l’indirizzo giurisprudenziale seguito

²⁷ M. Volpi, *I rapporti Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale*, Bologna, 2024.

²⁸ L. Ronchetti, ult. op. cit.

²⁹ L. Ronchetti, ult. op. cit.

³⁰ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952; C. Mortati, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, a cura di, vol. I, Artt. 1-12: principi fondamentali, Bologna 1975; M. Della Morte, F.R. De Martino, L. Ronchetti (cur.), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant’anni*, Bologna, 2020.

nella sent. 1146/1988, in tema di illegittimità costituzionale di leggi costituzionali e/o di revisione costituzionali per violazione dei ‘principi supremi’ dell’ordinamento costituzionale).

Dalle riflessioni svolte, prende origine e fondamento quell’orientamento della dottrina e della cultura democratica volti a riconoscere la necessità di una lettura/interpretazione conforme a Costituzione di talune delle ipotesi di “riforma della riforma” che sono state sollevate – senza fortuna – in dottrina e nel recente dibattito politico-costituzionale.

Una simile prospettiva, pertanto, se non vuole incorrere nel rischio di regressione/dequotazione dei principi fondamentali della Carta – operando in tal modo in un’ottica ‘politicistica’ incompatibile con le previsioni costituzionali – deve riproporsi quegli interrogativi fondamentali che da sempre sono 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 delle forme di Stato unitario (ma anche di quelle federali).

Ai fini di questa riflessione sugli effetti regressivi del regionalismo differenziato in tema di diritti fondamentali (civili e sociali) – unitamente ai fondamentali principi di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) – fra i principi fondamentali di rilievo nella presente prospettiva di analisi, un ruolo fondamentale, come già si è osservato, è svolto dal principio di eguaglianza (formale e sostanziale, inter-personale e inter-territoriale), da quello personalista, e da quello solidarista, posti nel loro complesso a base della Costituzione repubblicana come principi assiologici, espressivi e garanti dei valori fondamentali, e cioè come principi fondanti costituzionalmente, culturalmente e politicamente dell’ordinamento repubblicano; e peraltro in quanto tali, detti principi si estendono, come limite non eludibile, alle autonomie territoriali (regioni ed enti locali) nella concreta manifestazione dei relativi poteri.

Unitamente a quelli accolti nella rubrica costituzionale dei Principi fondamentali, tali principi informano di sé l’intera architettura repubblicana portando ad interrogarsi (in modo problematico), come si sta sottolineando, sugli ambiti e sui limiti del regionalismo qualora inteso (in un’ottica di tipo funzionalistico) non come mera riorganizzazione (costituzionalmente differenziata) delle competenze statali fra centro e periferia quanto piuttosto, in termini di sussidiarietà costituzionale, di salvaguardia della effettività dei diritti (civili e sociali) dei cittadini a prescindere dai confini territoriali dei governi regionali e locali.

2.2. Un tema – questo – che, a partire dalla riforma del Tit. V Cost., ritroviamo al centro dell’analisi costituzionalistica e del dibattito pubblico, ma che in modo del tutto discutibile appare ora tralasciato, se non anche sostanzialmente eluso, nell’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost.

Nell’ultima versione presentata alle Camere, per come si è già osservato, il disegno di legge Calderoli attuativo della novella costituzionale – fra altre discutibili previsioni con effetti inaccettabili di emarginazione del Parlamento – ha fatto ricorso alla previsione di dPCM (atti amministrativi che in quanto tali sfuggono alle previsioni di controllo del Presidente della Repubblica) come strumenti di attuazione delle previsioni in tema di LEP, essendo soggetti, tali atti formalmente amministrativi, al mero controllo giurisdizionale del giudice amministrativo.

Come è stato già sottolineato, unitamente alle previsioni dell’art. 1, c. 791-800 della legge di bilancio per il 2023, il ddl Calderoli disciplina la “determinazione” dei LEP, assumendo come la stessa possa essere fatta anche sulla base della legislazione vigente, disattendendo in tal modo il profilo formale e sostanziale della conformità alla previsione della legge di bilancio in materia di invarianza della spesa³¹.

In tale ottica, più in generale, la dottrina costituzionale si è chiesta se la procedura disegnata dal ddl Calderoli risultasse la forma più appropriata e costituzionalmente corretta per fissare tale ‘determinazione’, che risulta essere, come già osservato, competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.).

Con riguardo al ‘ddl Calderoli’, così, è stato convincentemente osservato trattarsi di “una legge ordinaria, non in grado di vincolare alla propria osservanza una legge successiva, come quella che poi dovrà approvare con maggioranza qualificata ogni singola intesa”³². Si chiarisce in tal modo come non via sia possibile corrispondenza fra la “legge generale di attuazione” (del ddl Calderoli) e “la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato”, con riguardo alla previsione dell’art. 117, comma 3, in materia di esercizio della competenza regionale concorrente. Come si osserva in modo argomentato, in tale ottica, “i principi della legge Calderoli non hanno nessun fondamento costituzionale cui fare capo per vincolare le successive leggi statali, che rimangono di pari grado nella gerarchia delle fonti”, nel mentre “i principi fondamentali ex art. 117 vincolano la legge regionale perché la Costituzione

³¹ E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio delle fonti*, 1/2023.

³² M. Villone, *Autonomia, la trattativa privatistica di Calderoli*, 5 nov. 2022, in *Coordinamento Democrazia Costituzionale Napoli*.

così dispone, e dunque la loro violazione si traduce in una violazione dello stesso art. 117”³³.

In tema è stato anche sottolineato opportunamente come “la legge generale di attuazione sembra concepita in modo da escludere il potere di emendamento del disegno di legge, prevedendo solo il potere di adottare atti parlamentari di indirizzo sullo schema di intesa preliminare”³⁴.

Il solo rinvio previsto dall’art. 116, c. 3, Cost., è alla legge rinforzata che deve essere approvata dalla Camere “a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Quanto alla “iniziativa della Regione interessata”, si osserva inoltre che il ddl Calderoli deve assumersi come non conforme a Costituzione nella misura in cui esso assegna al Governo il potere di iniziativa legislativa, seppure subordinato alla predisposizione di uno schema di intesa condiviso con la Regione.

Quanto infine ai “poteri di emendamento e agli atti parlamentari di indirizzo” previsti nel ddl Calderoli, come è stato parimenti ricordato, il legislatore odierno non può vincolare il legislatore futuro, salvo che sia lo stesso dettato costituzionale a prevederlo espressamente con riguardo a specifiche tipologie di atto legislativo. Per tale ragione i vincoli che una eventuale legge generale di attuazione ponesse a carico del futuro legislatore sarebbero “*inutiliter dati*”³⁵.

In tale ottica, gli «atti parlamentari di indirizzo» sullo schema preliminare di intesa, previsti nel comma 4 dell’art. 2 del ddl Calderoli, “non possono ritenersi equivalenti e sostitutivi del potere di proporre emendamenti a una proposta di legge: non sono, cioè, emendamenti ai sensi della Costituzione e dei regolamenti parlamentari”³⁶.

Ritorna, così, il problema già evidenziato in precedenza: poiché con legge ordinaria non si può incidere sul procedimento legislativo, derogando al testo costituzionale e ai regolamenti parlamentari, non si può escludere la possibilità né tantomeno impedire legittimamente che i parlamentari proponano emendamenti alla proposta governativa di legge. Il ddl Calderoli, in tal modo, evidenzia (senza poterla normare) la necessità di una modifica dei regolamenti parlamentari che disciplini la eventuale *navette* tra Camere

³³ M. Villone, ult. op. cit.

³⁴ O. Chessa, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2023, p. 2, cui adde l’approfondita analisi critica di F. Pallante, *Il ddl Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2023.

³⁵ O. Chessa, *In tema di "autonomia differenziata"*, cit., p. 9.

³⁶ Ult. op. cit., p. 10

e Consiglio regionale nel caso in cui le prime emendassero la proposta regionale di legge.

Se ne trae la conclusione secondo cui “la legge generale di attuazione, nella parte in cui stabilisce una disciplina procedurale che aspiri a vincolare l’attività legislativa futura esercitabile ai sensi dell’art. 116.3, *o è incostituzionale oppure è inutile*”³⁷.

Quanto, inoltre, all’ammontare (in percentuale) delle risorse che sarebbe possibile “trattenere” sul territorio (8/10 delle partecipazioni erariali), deve richiamarsi una ancora recente censura del Giudice delle leggi, che aveva già chiarito in modo illuminante come una simile ipotesi risultasse inammissibile per essere fondata sulla «distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione (...) e dei suoi abitanti (...) *incide[ndo] (...) sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica*» (sentenza n. 118 del 2015).

In una simile lettura che non può non condividersi, pertanto, se ne può concludere, d’accordo con quella convincente dottrina più volte richiamata, nel senso che “*sarebbe contra Constitutionem sia la secessione territoriale che quella sostanziale di parte del popolo sovrano dai doveri di solidarietà nazionale*”³⁸.

3. Il regionalismo differenziato fra unità giuridica della Nazione, diritti di cittadinanza (civili e sociali), coesione nazionale. Osservazioni di sintesi

Senza scendere ora ad un’analisi maggiormente approfondita degli interrogativi e dei dubbi prima sollevati, possono in conclusione richiamarsi le domande con riguardo ai rapporti fra forme istituzionali 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 repubblicano come Stato regionale e sociale. Fra essi, come si è ricordato, il principio di eguaglianza (formale e sostanziale), quello di centralità della persona umana e quello solidaristico, principi fondamentali per l’intero ordinamento repubblicano, e che in quanto tali si estendono, come limite, nella estrinsecazione dei relativi poteri, alle autonomie territoriali. Tali principi informano l’intera architettura costituzionale repubblicana, portando ad interrogarsi su ambiti e limiti del regionalismo inteso (– non solo come riorganizzazione fra centro e periferia delle competenze statali –) in termini di effettività dei diritti (civili e sociali) secondo l’approccio della più volte richiamata dottrina che li aveva colti come *‘super-*

³⁷ Ult. op. cit., p. 11.

³⁸ L. Ronchetti, ult. op. cit.

disposizioni costituzionali’, prescindendo dai confini territoriali dei governi regionali e locali nello spirito e nel rispetto della vigente previsione della lettera *m* dell’art. 117, c. 2, Cost..

Un tema – quest’ultimo – che da almeno una metà di secolo è al centro dell’analisi costituzionalistica ma anche, in senso opposto, per come ricordato, di non insignificanti tentativi di lacerazione del tessuto politico ed economico del Paese, che hanno fatto evidenziare una *gracilità* di fondo del processo di unificazione politica del Paese (170 e più anni orsono), manifestandosi come una *‘questione meridionale’* ora aggravata negli stessi contorni sociali.

Una questione di dualismo territoriale – quest’ultima – che era stata nuovamente sollevata (dalla Lega di Bossi) con la minaccia politica di secessione di una porzione del territorio del nord-est del Paese (la inesistente Padania), poi proseguita (con Calderoli) con una (solo apparente) maggiore ragionevolezza nell’adozione della legge 42/2009 e ora l’autonomia differenziata (con Calderoli bis).

Le relazioni esistenti fra forma di Stato e diritti (sociali ma non solo), in tale prospettiva, così, rilevano soprattutto per le problematiche costituzionali relative all’eguaglianza delle condizioni di vita dei cittadini, che concretizzano lo ‘statuto della cittadinanza’ (unitaria e sociale), secondo una formula invalsa nell’analisi costituzionale (degli stati regionali e di quelli federali) e in quella politica.

La Corte costituzionale ha confermato tale lettura con un indirizzo giurisprudenziale chiaro e stabile nel tempo. Un indirizzo, che di recente è stato argomentato nel cons. in dir. n. 5.1 della sent. cost. 220 del 2021, quando, nel merito della questione sottoposta al suo vaglio, la Corte osserva che la questione “non esime dal valutare negativamente il *perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale*”, affermando ancora che “in definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali”.

In una sua precedente pronuncia in materia, la Corte aveva già censurato una legge della Regione Veneto in tema di autonomia territoriale (n. 15/2014) in ragione del suo suggerire “*sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost.*” (cons. in dir. 7.2., sent. cost. n. 118/2015). A garanzia di tali principi dell’ordinamento repubblicano, la Corte non poteva che sottolineare in tema come *l’unità della Repubblica* costituisce

“uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)” (cons. in dir. 7.2., sent. cost. n. 118/2015).

Naturalmente, l’eguaglianza può convivere con forme di organizzazione statale che prevedono asimmetrie e differenziazioni nelle forme di distribuzione territoriale delle competenze purché siano salvaguardati i principi costituzionali e le disposizioni costituzionali in materia di diritti.

In tale quadro se, rispetto alla prima richiamata situazione, potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, I co., Cost.), le eventuali diseguaglianze interterritoriali sarebbero risultate senza idonea copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà socio-politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente ‘questione meridionale’, da intendersi come (non superato) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese.

È soprattutto rispetto a tale possibile (ma effettiva) diseguaglianza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza (‘unitaria’ e ‘sociale’) la richiamata previsione di cui alla lettera *m* dell’art. 117.2 Cost., nonché la previsione dell’ulteriore limite costituito dai ‘principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato’ con riferimento alle competenze concorrenti delle regioni (art. 117.3 Cost.) e alle competenze esclusive delle stesse (art. 117.4 Cost.).

Se alle (possibili) lesioni del principio di eguaglianza (interpersonale e interterritoriale) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell’art. 117.2 Cost., nella stessa ottica garantistica (della cittadinanza ‘unitaria’ e ‘sociale’) deve assumersi operante l’intero sistema dei ‘principi fondamentali’ (e fra questi 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 ‘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 puntuale definizione del Giudice costituzionale (considerato in diritto n. 2.1. della sent. n. 1146 del 1988).

Nell’attuazione del principio di solidarietà, così, alla ‘Repubblica’ (ora intesa, ai sensi dell’art. 114 Cost., come l’insieme pari ordinato costituzionalmente di tutti i 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'.

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 (art. 120, ult. co., Cost.), potendo (da leggere, nella prospettiva costituzionale, come *'dovendo'*) 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, II co.), nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutorio (art. 8 della l. n. 131/2003).

Se ne può concludere che, se pure la previsione di cui all'art. 117.2.m Cost., in via di principio, poteva apparire non strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali, tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione (potrebbe perfino dirsi *'pedagogica'*) nell'esigenza (eminentemente garantistica) di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali.

La legislazione 'concorrente' nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni (soprattutto la tutela della salute, l'istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro) e quella attribuita residualmente deve 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 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.

Il tale ottica, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale è apparso complesso, talora confuso e perfino "ingenuo" nella sua "pretesa" di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell'ordinamento. Ancora una volta, così, saranno lo sforzo dell'interprete e soprattutto la Corte costituzionale a (dover) ri-comporre in un quadro di compatibilità costituzionale le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale. Fondamentale ai fini di tale ricomposizione (dottrina e giurisprudenziale), come si è già osservato, risulta la previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost. e l'interpretazione che ne ha dato (e ne darà) il

Giudice delle leggi, letta nella stessa cornice delle nuove opportunità e dei vincoli sanciti nel novellato sistema tributario e contabile dello Stato, delle regioni e del sistema autonomistico.

In tale prospettiva, appare pienamente fondato quella lettura della dottrina 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, come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel giustificare 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).

Nel nuovo quadro costituzionale, in tal modo, si aprono per le regioni nuovi ambiti di disciplina e di garanzia in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali), al contempo, confermandosi 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), gli uni e le altre, in ogni caso, rispettosi dei principi fondamentali costituzionali e fra essi in particolare, del principio di eguaglianza.

Pur potendo apparire la riforma costituzionale come operante nel segno della (sostanziale) continuità, così, l' angolo di osservazione dei diritti civili e sociali dischiude un quadro ordinamentale autonomistico 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 registrano un limite negativo, nel senso che le regioni, sia nell' esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, devono conformarsi ai 'principi fondamentali' e alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera *m* e all' art. 120, II co., Cost.

Un percorso diverso nelle previsioni attuative del 'regionalismo differenziato' si configurerebbe, infatti, come "*un' attuazione della Costituzione incostituzionale*"³⁹.

³⁹ Secondo il convincente titolo di una riflessione di A. Algostino per *Il Manifesto*, 22.2.2024.