

L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?

di

Emma A. Imperato*

SOMMARIO: 1. Aspetti introduttivi. La visione dei costituenti nel progetto costituzionale originario. – 2. L'art. 5 della Costituzione e i principi fondamentali. – 2.1 Il principio di unità nella giurisprudenza costituzionale. – 2.2 I congegni di flessibilità a tutela delle istanze di unificazione: il potere sostitutivo e la chiamata in sussidiarietà. 3. L'autonomia e il diritto alla diseguaglianza – 3.1 Il modello organizzativo, la distribuzione delle competenze e la differenziazione territoriale. – 4. I limiti alla difformità territoriale e le "non-materie". – 4.1 Gli elementi unificanti. – 4.2 Le clausole di uniformità/uguaglianza. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

1. Aspetti introduttivi. La visione dei Costituenti nel progetto costituzionale originario.

Negli ultimi tempi, a fronte della richiesta da parte di alcune regioni¹ di "maggiore autonomia"² e delle conseguenti bozze di intese con il Governo³, si è riaperto il dibattito pubblico ma anche dottrinale sul regionalismo cosiddetto differenziato.

* Professoressa associata di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Napoli, l'Orientale.

¹ Sul percorso intrapreso dalle Regioni per rivendicare maggiori poteri *ex art. 116, comma 3, Cost.*, vedi la ricostruzione effettuata da L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 4.

² Secondo la formula imprecisa e ambigua utilizzata negli atti che hanno avviato il percorso delle Regioni interessate, in particolare tre, ovvero, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, inducendo a pensare ad accessi 'speciali' di autonomia, in particolare finanziari, realizzabili da parte della Regione in attuazione della disposizione costituzionale. Dopo aver sottoscritto, su richiesta delle tre regioni, con il Governo, a febbraio 2018, accordi preliminari (individuanti i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa), il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Su questi accordi preliminari e sulla procedura di attuazione, v. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2018, n. 2, p. 1 e ss.

³ Non è questa la sede per un'analisi dei contenuti delle bozze, seguitesi nel tempo. Si può rinviare a tal proposito a F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato, in federalismi*,

L'art. 116, in particolare al comma 3, come è noto, attribuisce a tutte le regioni la possibilità di conseguire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"⁴, convertendo la propria potestà concorrente nonché, per alcune materie, quella piena dello Stato in potestà residuale.

In ossequio al principio dell'autonomia territoriale si vorrebbe superare in tal modo il modello di regionalismo dell'uniformità cooperativo pensato inizialmente, per la gran parte delle regioni, dai costituenti italiani affinché alcune regioni, dotate di particolari capacità di governo, uscendo dal "cono d'ombra"⁵, possano finalmente vedere la luce e soddisfare le proprie esigenze territoriali. Esaltando le "identità, le vocazioni e le potenzialità" delle Regioni, questo nuovo percorso autonomistico dovrebbe favorire, a dire della stessa commissione per le questioni regionali, un maggior dinamismo all'interno del sistema regionale e così instaurare una competizione virtuosa tra i territori⁶.

Molto si è così detto e scritto nel tentativo di affrontare una questione che per la verità non è così recente. Già prima della riforma costituzionale del 2001 che ha aperto la porta a un possibile regionalismo differenziato, agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, il modello regionalista e ancor prima l'unità nazionale e, con essa, l'unità costituzionale, era stato posto sotto attacco⁷. La crisi economica e politica del 1992 giocò la sua parte insieme al processo di integrazione europea che pure, come reazione alle identità nazionali riferite allo stato-nazione, stimolò spinte

2019, n. 6. Per un sguardo lucido e rapido, teso peraltro a proporre un 'doppio binario' procedurale, si v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato? in federalismi*, 2019, n. 13.

⁴ Sulla necessaria precisione dell'espressione utilizzata dalla norma costituzionale e i suoi conseguenti limiti al fine di una "lettura coerente con la architettura costituzionale", insiste M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *DEPR online*, n. 1/2019, p. 54 e ss.

⁵ In questi termini si esprime Staiano a proposito di un regionalismo in passato costretto a "moderare le sue ambizioni ripiegando innanzi alla ritrattazione dei processi di trasferimento dei poteri". S. STAIANO, *Note introduttive*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli, 2007, p. XIV

⁶ Così Camera dei Deputati - Servizi Studi, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 1 marzo 2019, reperibile online: camera.it

⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1313 e ss.

centrifughe a favore di istituzioni decentrate⁸, agevolando l'emergere di nuove identità di dimensioni più ridotte e più vicine ai cittadini.

Tutto questo portò a rispondere alla crisi dell'entità-Stato⁹, come già accaduto in qualche modo con la costituzionalizzazione del regionalismo nella 'prima edizione'¹⁰, con la costituzionalizzazione, qui tuttavia, a parere di parte della dottrina, poco "consapevole e ragionata"¹¹, del rafforzamento dell'autonomia regionale e quindi con l'avvio della seconda edizione di regionalismo¹². L'idea era qui anche quella di riuscire a portare a 'compimento' un regionalismo che si mostrava alquanto incerto e 'contraddittorio'¹³.

⁸ Il processo di integrazione europeo ha determinato un "doppio intreccio federale": se da una parte ha comportato il trasferimento di funzioni statali verso l'alto, in favore delle istituzioni europee, dall'altro ha incrementato spinte centrifughe verso il basso, implementando il ruolo e le funzioni delle Regioni. Cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 e ss. In un'ottica comparata, G. F. FERRARA, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006, p. 589. Su questo punto come sull'ampliamento della rappresentanza regionale v. anche L. CAPPUCCIO, *La rappresentanza regionale nell'ordinamento comunitario*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, op. cit., in particolare, p. 332 nonché ivi, con uno sguardo all'esperienza francese, F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo della V Repubblica francese*, p. 819 e ss.

⁹ Peralto, deve anche aggiungersi come anche un altro elemento contribuì a porre in crisi l'unità degli stati, vale a dire l'istituzione di autorità indipendenti. V. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, in part. p. 21, laddove si osserva che "consegue da questa crisi che, a un mondo affollato di Stati e di governi nazionali, se ne aggiunge ora un altro, affollato di autorità indipendenti".

¹⁰ Specificamente il costituente Lussu, laddove si afferma che "veramente questa autonomia è presentata all'Assemblea in un momento particolarmente difficile, in cui lo Stato e la società sono in crisi". E. LUSSU, *Assemblea Costituente, seduta del 29 maggio 1947, discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione «Le Regioni e i Comuni»*.

¹¹ L'innovazione costituzionale del 2001 non sembra riconducibile, a dire di più di un autore, né a una scelta storica in favore del federalismo, né a una "progettazione costituzionale consapevole e ragionata", ma a uno "stato di necessità". Cfr. S. MANGIAMELI, *Le regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 8 e ss.

¹² La letteratura giuspubblicistica sul tormentato processo di riforma regionale italiano è vasta. Tra gli altri, più di recente, per menzionare alcuni volumi appositamente dedicati alla questione, v. *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma*, S. Mangiameli (a cura di), Issirfa-Cnr, vol. 1 e 2, Giuffrè, Milano, 2012 nonché *Il regionalismo italiano tra tradizione unitaria e processi di federalismo*, S. Mangiameli (a cura di), Issirfa-Cnr, vol. 1 e 2, Giuffrè, Milano, 2012.

¹³ Così, a proposito del quadro complessivo della prima fase di regionalismo e del ridotto spazio di azione delle Regioni, G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma costituzionale*, in *rivistaaic.it* n. 3/2015; p. 6. L'A. osserva infatti, sia pure rilevando al contempo

In quegli anni, ma in verità anche in quelli precedenti, a tanti appariva poco chiara la visione regionalista negli indirizzi legislativi e, in un condizionamento reciproco, nella stessa giurisprudenza costituzionale, quest'ultima non riuscendo a mostrare, negli orientamenti in materia di rapporti Stato-regioni, un 'modello compiuto' di Stato regionale¹⁴.

Del resto il dibattito sul tipo di Stato da adottare, se in un senso più statalista o invece più regionalista, era stato fortemente controverso già in Assemblea costituente. Non è questa la sede per ripercorrerlo in modo dettagliato. Esistono in proposito diverse ricostruzioni e studi¹⁵. Molto peraltro è cambiato dal regionalismo originario e un parallelo tra i due modelli costituzionali può sembrare azzardato. Interessante può tuttavia apparire qui l'esame dell'idea di fondo di autonomia. Prima di passare alla analisi dei fattori che possono costituire elementi unificanti, quali eventuali limiti di un regionalismo 'oltremodo' differenziato, si vuole così richiamare l'attenzione, sinteticamente e rapidamente, soltanto su talune osservazioni sollevate in merito in seno alla Costituente.

La scelta di fondo condivisa quasi all'unanimità era l'istituzione di un ordinamento democratico che non si limitasse a ripristinare il sistema delle autonomie locali, quale vigente in precedenza, ma che nel garantirne l'esistenza, prevedesse specifiche garanzie costituzionali.

Allo statalismo e alle logiche centralistiche si decise di opporre, con il consenso pressoché totale, l'opzione autonomistica dell'antifascismo.

qualche barlume di luce, come sia "difficile non ammettere che, per molti versi, l'autonomia legislativa regionale non abbia subito un forte ridimensionamento, specie per quanto concerne la penetrante capacità dello Stato di incidere sulla definizione degli ambiti di competenza, di legiferare con scarsa sensibilità (o addirittura con assoluta indifferenza) nei confronti delle Regioni, occupandone gli spazi". Ivi si analizzano peraltro anche gli obiettivi del disegno di legge costituzionale, ovvero, in primo luogo, stante il titolo, semplificazione del sistema e recupero di efficienza nonché, ad un esame più attento del progetto, le due linee direttrici essenziali date dal rafforzamento del governo e dall'autonomia regionale.

¹⁴ Cfr., E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, p. 99 e ss.

¹⁵ Su tale dibattito si veda, in maniera più approfondita, G. MIELE, *La Regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione*, Barbera, Firenze, 1950. V. anche A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Giuffrè, Milano, 1991 nonché N. Antonetti e U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Inizialmente, presso i settantacinque, questa scelta sembrò “sbocciare in un clima favorevole, in piena primavera, fra i sorrisi della natura circostante”¹⁶. Piano piano il clima precipitò, non trovando quell’idea traduzione in un solo ‘modello’ e inducendo i costituenti a lunghe discussioni, contraddistinte talora da aspri dissensi e da diversi ‘compromessi’, per riuscire ad arrivare a una formula condivisa.

L’intero dibattito costituzionale sulle autonomie locali ruotò intorno all’istituzione di un ente nuovo che doveva segnare il passo rispetto al regime fascista e all’ordinamento liberale.

Uno dei percorsi che si andava consolidando vedeva una struttura che, nel trasformare il precedente Stato accentrato in uno Stato sociale delle autonomie, voleva le regioni titolari non soltanto di compiti amministrativi attribuiti e controllati dallo stato (al pari di un ente dotato di mero decentramento amministrativo) ma anche, quali veri e propri enti politici, di potere legislativo in materie che tuttavia ben avrebbe potuto consentire, ad avviso di alcuni, forti spinte autonomiste. Secondo i fautori del regionalismo politico questa era invece una “felice trovata” riuscendo infine “col conciliare praticamente e la libertà legislativa delle Regioni autonome e l’unità legislativa dello Stato”¹⁷.

In questo quadro, malgrado diverse resistenze che trovavano contraddittorio l’affermazione del principio di unità e indivisibilità dello Stato con l’attribuzione a “determinate Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia”, si andava ammettendo poi pure un modello particolare che accordava larga autonomia ad alcune regioni¹⁸. Ma se quest’ultimo aspetto apparì poi, anche ai gruppi più unitari presenti in sede di costituente, come una soluzione inevitabile, imposta da situazioni particolari, di varia natura – economica, politica o sociale -, non altrettanto pacifica sembrava la prima scelta, quella cioè di introdurre misure di decentramento che avrebbero consentito ad alcune regioni, attraverso l’autonomia

¹⁶ Cfr. E. LUSSU, *Assemblea Costituente*, seduta del 29 maggio 1947, cit.

¹⁷ Così S. MANNIRONI, nella seduta del 29 maggio 1947, cit.

¹⁸ Cfr. U. NOBILE, *Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, seduta 15 novembre 1946, reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it

legislativa, su temi fondamentali, quale certamente era l'agricoltura¹⁹, un più ampio sviluppo economico-democratico rispetto ad altre.

La deriva federalista che nella sostanza si poteva affermare era considerata un attentato alla "unità politica e morale" della Nazione, stante un regime che finiva in realtà con il creare tanti "piccoli statarelli" in lotta "l'un contro l'altro per contendersi le scarse risorse del Paese"²⁰.

Le istituzioni del pluralismo, le nuove istanze democratiche corrispondenti alle regioni se viste tutto sommato con favore perché in grado di essere più vicine al popolo, sottoponendo al controllo di questi ambiti della vita del paese, il timore, con il frazionamento del potere legislativo, era di ritrovarsi nel Paese, "ancora una volta, a ritroso dei secoli", diverse entità-stato che esercitanti in più o meno limitata autonomia la potestà legislativa, potessero attuare, nell'ambito del proprio territorio, discipline differenti da quelle della vicina o lontana Regione²¹.

Eppure l'ordinamento regionale era invocato dai suoi fautori come un valido rimedio anche per superare il disagio e le debolezze del Mezzogiorno²² laddove altri lo vedevano invece come una via che "anziché far progredire le regioni meridionali portandole al livello di quelle centrali e settentrionali, inevitabilmente condurrebbe invece a rendere più profonde le differenze tra esse esistenti"²³.

¹⁹ L'art. 117 Cost. ante riforma costituzionale consentiva alle regioni di emanare norme legislative, "nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni", in diverse materie, tra cui figurano, oltre ad "agricoltura e foreste", "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica", "urbanistica", "turismo ed industria alberghiera", "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale", "navigazione e porti lacuali".

²⁰ Così, P. TOGLIATTI, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana 11 marzo 1947, reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it

²¹ Cfr. R. LACONI, Assemblea Costituente, seduta 5 marzo 1947, reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it

²² Quest'idea della regionalizzazione intesa anche come strumento per superare la debolezza delle istituzioni meridionali, in qualche modo caldeggiata in Costituente e infine affermata, quale compromesso dei partiti politici, è pure posta in evidenza da S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017. L'A. svolge un'attenta analisi del tema della autonomia partendo dal dibattito in costituente e dal dato normativo per poi guardare all'evoluzione delle dinamiche ordinamentali anche in relazione alle vicende storiche dei partiti politici, quest'ultimo considerato un *fil rouge* dei processi costituzionali.

²³ In questi termini NOBILE, seduta del 29 maggio 1947, cit. Favorevole alla forma di regionalismo con mero decentramento amministrativo, Nobile affermava apertamente che tra i

Tralasciando le posizioni più antiregionaliste che pure non mancarono, in ogni caso la discussione divisa tra l'idea di introdurre regioni come enti politici dotati di poteri legislativi e quella tesa ad ammettere invece enti di mero decentramento amministrativo, trovava un limite condiviso pressoché unanimemente nell'unità nazionale.

Anche i sostenitori del regionalismo politico ponevano invero l'accento sulla necessità di tenere salda l'unità italiana. Queste argomentazioni erano sostenute non solo strumentalmente alla necessità di prendere le distanze dalle idee federaliste che anche gli si rimproverava ma rispondevano altresì alla sentita volontà di non voler disarticolare in alcun modo l'unità nazionale²⁴. Mettere a repentaglio l'unità del Paese non era la vocazione di alcuna corrente politica.

Il punto fermo dei fautori del regionalismo, qualunque fosse stata la loro visione di Regione (politica o amministrativa), era l'affermazione di un modello che non potesse porre in nessuna maniera in discussione l'unità politica considerata inscindibile, in diverse affermazioni, dall'unità economica. Ben si constatava allora, e potremo aggiungere come oggi, che il Paese non era economicamente e socialmente tutto allo stesso grado di sviluppo.

Sotteso al principio autonomistico era infatti anche, insieme a quello dell'unità, il principio di "giustizia sociale e politica", un principio affermato dai regionalisti più accaniti quale fondamento che non ammette differenze tra le regioni, dovendosi "ridistribuire equamente la ricchezza nazionale secondo le necessità che presentano le varie Regioni"²⁵.

L'unità, in definitiva, nella visione dei costituenti, non era solo politica ma anche "unità economica nazionale" contraria a una concezione di regione come "parafederalistica" che intende creare "zone economiche affini, di autosufficienza"²⁶.

"fanatici avversari del regionalismo, non credo che io debba annoverarmi fra i suoi avversari fanatici".

²⁴ In questo senso vedi pure, C. DESIDERI, *Se le regioni abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *issirfa.cnr.it*, 2012.

²⁵ Ancora S. MANNIRONI, nella seduta del 29 maggio 1947, cit.

²⁶ R. GRIECO, *Assemblea Costituente*, seduta del 7 giugno 1947, discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione «Le Regioni e i Comuni», reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it.

Questi diversi dubbi avevano del resto già spinto ad accettare un compromesso nel momento stesso in cui pure si ammetteva l'autonomia (politica) regionale, quello, cioè, di dare maggiore rilievo all'aspetto unitario. Quest'ultimo principio doveva venir ancor prima di quello dell'ordinamento regionale. L'unità doveva essere il cardine, il principio fondante su cui si reggeva la stessa autonomia, sia essa locale o regionale.

Per tale ragioni si scelse consapevolmente di non confinare l'affermazione dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica nella parte seconda della Carta costituzionale, nel titolo V, come pure per lungo tempo si era deciso ascrivendola nell'art. 106 Cost., ma di trasferirla nelle disposizioni generali affinché "non possa mai nel futuro intendersi in senso independentista, federalista o quasi federalista": l'art. 5, come elaborato nella versione attuale, doveva riguardare non tanto l'autonomia del "nuovo ente" ma l'affermazione di un principio su cui si basava il 'riconoscimento' della provincia e del comune come enti autonomi, riferendosi soprattutto al "decentramento, nel senso più largo, a cominciare da quello burocratico dello Stato"²⁷.

Di fronte all'eventuale esplodere di "disintegratrici forze anti unitarie" si voleva così sottolineare che l'Italia è una Repubblica una e indivisibile, "indivisibile nella solidarietà della sua economia, che sarà tanto più florida, nei suoi fini politici, che saranno tanto più facilmente raggiunti, nella sua indipendenza, che sarà tanto più sicura, quanto più e meglio il Paese, amministrativamente decentrato e snello, si manterrà nazionalmente unitario e compatto"²⁸.

²⁷ Ruini, seduta dell'Assemblea Costituente, 27 giugno 1947, cit. In particolare fu il costituente Perassi a proporre tra gli emendamenti un articolo volto a "Trasferire tra le disposizioni generali (e quindi subito) dopo l'articolo 6, l'articolo 106, enunciante i principî di autonomia locale e di decentramento", come pure si evidenziò nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente, 22 marzo 1947, reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it.

²⁸ P. ROSSI, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana 4 marzo 1947, reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it.

L'unità si mostrava, insomma, come la cornice nell'ambito del quale doveva svolgersi, il pluralismo sociale e istituzionale nonché le autonomie territoriali, secondo un condizionamento reciproco, quali 'espressione di uno stesso valore'²⁹.

Diversamente sarà tuttavia interpretato in seguito l'art. 5 pure da autorevole dottrina³⁰ che attribuì non già all'unità ma proprio al principio autonomistico, a cui si riconnette l'art. 114 Cost., il ruolo di norma guida dell'ordinamento costituzionale, negando al contempo che si potesse individuare alcuna differenza tra autonomie regionale e autonomie locali³¹.

2. L'art. 5 della Costituzione e i principi fondamentali.

L'art. 5 della Costituzione contiene, come è pacifico in dottrina e in giurisprudenza, due principi fondamentali per l'intero impianto costituzionale.

L'autonomia, quale "espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato"³², come poi integrata, in 'apparente'

²⁹ In questi termini, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 107. Non si tratterebbe insomma "come pure diffusamente (ma erroneamente si pensa) - di valori diversi e contrapposti. L'unità è nell'autonomia, grazie alla promozione di quest'ultima e non pure col sacrificio di essa, così come circolarmente, l'autonomia ha un senso solo nell'unità un senso che si smarrisce ed appassisce col fatto stesso dell'eventuale frantumazione dell'ordinamento".

³⁰ Così, in particolare, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 73 ss. L'A. considera peraltro separabili i principi di unità e di autonomia potendosi poi verificarne l'integrazione. Si vedano poi anche i contributi di G. BERTI, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975 nonché di F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1961.

³¹ Secondo altra parte della dottrina differenze, tra Regioni e enti locali, invece permangono anche a seguito della modifica dell'art. 114 Cost. del 2001 che sembra collocare tutti i soggetti territoriali citati sullo stesso piano affermandosi che la Repubblica - come ordinamento complessivo - è costituita oltre che dallo Stato, Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, quali "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Secondo Cavalieri, in particolare, tale disposizione va considerata, più che altro, come una "dichiarazione di principio", giacché dall'esame di altri dati costituzionali appare come restino comunque differenze fra le Regioni e gli enti minori. Ad esempio, "mentre l'individuazione delle funzioni delle Regioni è operata dalla Costituzione, quella di Comuni, Province e città metropolitane è tuttora affidata alla legge (statale e regionale) e stesso discorso vale per l'autonomia statutaria". Cfr. P. CAVALIERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2003, p. 7 e ss.

³² Cfr. G. BERTI, *Principi fondamentali, art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Il Mulino, Bologna, 1975, p. 288, essendovi qui, ad avviso dell'A., "un notevole passo in avanti" rispetto al passato "e forse la più grossa anticipazione di tutta la Costituzione: la trasformazione dello Stato di diritto accentrato in uno Stato sociale delle autonomie".

contrapposizione, al contempo bilanciandosi³³ con quello dell'unità³⁴ e indivisibilità. Anche su questi principi è fiorente la dottrina³⁵. Siano consentito allora solo rapide osservazioni innanzitutto di carattere sostanziale.

Questa disposizione chiaramente è volta innanzitutto a 'recepire' la volontà del popolo che ha scelto per la 'Repubblica', insediandosi in essa. Quest'ultimo è il soggetto che a sua volta, stando il lemma costituzionale utilizzato, 'riconosce', ripristinandola, la tradizione comunale e provinciale italiana³⁶. Si vuole ammettere qui in qualche modo l'autonomia come forma naturale di governo, iscritta nella storia giuridica europea e in particolare nell'esperienza italiana con il Sacro romano impero allorché, nella lontananza dell'imperatore germanico, si andavano costituendo le *freie Städte*, ovvero le città-stato che godevano di una certa autonomia³⁷. La connessione tra la dimensione territoriale e quella politica avrebbe invece fatto dell'ente pubblico regionale il soggetto capace di perseguire gli interessi della comunità locale³⁸.

³³ Ad un "equilibrato bilanciamento" tra principio unitario e decentramento politico fa riferimento G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, p. 717.

³⁴ Specificamente sul principio unitario, v. tra tutti, AA. VV., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*. Atti del convegno (Pontignano, 10-11 maggio 2002), (a cura di G. Rolla), Giappichelli, Torino, 2003.

³⁵ In particolare sul principio autonomistico e la sua attuazione attraverso l'organizzazione dello Stato sul territorio, in considerazioni anche dei partiti e dei loro processi sino alla loro crisi, v. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, op. cit.

³⁶ Tradizione peraltro recuperata anche attraverso il ripristino degli organi elettivi di comuni e province, stante la reviviscenza delle norme del TULCP del 1915. V. specificamente sul punto, L. CASTELLI, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in *Issirfa.it*, 2013.

³⁷ In Italia, non furono molte le 'citta-stato', rette da un vescovo-principe e corrispondono a quelle che divennero vere e proprie Repubbliche tra la fine del medioevo e la prima età moderna. Si tratta essenzialmente di Firenze, Genova, Lucca e Siena. Da questo tipo di città si distinguono le *freie Reichsstädte*, costituite soprattutto in Baviera, Svezia, Westfalia, Bassa Sassonia, ossia le città-libere giacché direttamente soggetto all'impero, senza alcun vincolo feudale intermedio. V., in proposito, B. PIERI, *Il giovane Leibniz e lo stato del diritto comune nella giurisprudenza del tempo*, in AA.VV., *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. Il cammino delle idee dal Medioevo all'antico regime*, Firenze University press, 2014, p. 364. Più in generale per il legame con la tradizione medievale dell'esperienza comunale si v. anche M. S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il Corriere amministrativo*, 1948, n. 21-22, p. 1063.

³⁸ Su questo aspetto e sulla ricostruzione del concetto di autonomia si rinvia all'approfondita monografia di L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018.

L'autonomia a cui si pensa è perciò soprattutto quella favorevole al più ampio decentramento possibile e alla allocazione della funzione amministrativa in capo all'ente locale più vicino al cittadino, secondo un implicito principio di sussidiarietà non certamente "teorizzato" in sede costituente nei termini dell'attuale organizzazione sussidiaria amministrativa³⁹.

Nello stesso tempo e ancor prima, anticipandolo rispetto a quello autonomistico, si proclama, costituzionalizzando, il principio politico, unica eredità dello Stato liberale⁴⁰, dell'unità e indivisibilità dell'Italia. Tale ultimo principio, rimasto immutato anche dopo la riforma del 2001, è solo in una piccola parte attualmente 'depotenziato'.

Il principio unitario resta infatti saldo ancora oggi, seppure dotato di un numero più ridotto di strumenti di attuazione, essendo venuti meno nel testo costituzionale novellato, in particolare, il principio della concorrenza come unico principio della competenza legislativa regionale, esercitata sotto la 'guida' della legislazione statale nonché il 'ruolo tutorio'⁴¹ dello Stato, svolto *ante* riforma, anche attraverso l'insieme di controlli sugli atti regionali mentre si esalta la tendenza, già in atto in precedenza, all'autonomia-diversità⁴². Oltre a riconoscersi alle Regioni una competenza "autenticamente"⁴³ generale-residuale, ovvero più o meno esclusiva – stante i balletti definitivi della giurisprudenza costituzionale in alcune materie

³⁹ Cfr. M. BELLETTI, *Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?* *dirittiregionali.it*, n. 1/2018, p. 11 e ss. L'A. osserva come in realtà anche con la riforma costituzionale del 2001 non si sia pienamente attuato il suddetto principio laddove l'amministrazione statale "avrebbe dovuto diventare "un'amministrazione funzionale all'esercizio delle sole competenze esclusive statali, con totale devoluzione di tutte le altre al sistema delle autonomie territoriali e con la stessa allocazione delle risorse finanziarie/tributarie che sarebbe dovuta intervenire secondo quel criterio sussidiario".

⁴⁰ Cfr. G. DEMURO, *La repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, 7/2018.

⁴¹ Così D'Atena affrontando l'analisi dell'evoluzione del regionalismo italiano alla luce dei modelli spagnolo e tedesco. A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano*, op cit., p. 93 e ss.

⁴² Come osserva anche Pizzetti laddove sottolinea, individuando pochi elementi unificanti, la differenza tra il progetto originario della Costituzione e quello derivante dalla riforma costituzionale del 2001. F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, p. 599 e ss.

⁴³ Per riprendere l'espressione utilizzata a proposito della competenza legislativa concorrente da A. D'ATENA, *Il federalismo e il regionalismo nell'esperienza europea*, in Id (a cura di), *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano. 2001, p. 8 e ss.

come, ad esempio, il turismo pure di competenza residuale⁴⁴ - si introduce anche il principio di sussidiarietà di derivazione comunitaria⁴⁵.

Il modello che permane, anche dopo la riforma, è tuttavia quello di tipo collaborativo⁴⁶, restando fondamentale la cooperazione delle varie istanze partecipanti al processo democratico in equilibrio tra le esigenze di autonomie e decentramento e le garanzie di unità giuridica ed economica del sistema⁴⁷.

2.1 Il principio di unità nella giurisprudenza costituzionale.

La forza giuridica del principio di unità resta invariata tutt'oggi, a Costituzione modificata, continuando tale principio a configurarsi, anche nell'indirizzo della giurisprudenza costituzionale, come un elemento essenziale dell'ordinamento costituzionale.

Se già a partire dagli anni novanta dello scorso secolo viene invocato, sia anche in un numero esiguo di pronunce, come parametro di giudizio a tutela in particolare dell'integrità territoriale⁴⁸, negli ultimi tempi la Corte costituzionale non ha

⁴⁴ Sia consentito in merito di rinviare a *La poliedrica materia 'turismo' nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi "balletti" definitivi (e di competenza) nei mutamenti del fenomeno, in Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma*, op. cit.

⁴⁵ Introdotto già peraltro prima dell'adozione del Trattato sull'Unione europea di versione di Maastricht. Invero nell'Atto Unico Europeo del 1986 si stabiliva che "La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al par. 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri (...). La sussidiarietà qui è esclusivamente di tipo verticale". V., in merito, M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea, La costituzione europea. Atti del XIV Convegno annuale*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 2000, in particolare, p. 532 e ss.

⁴⁶ V. in merito, anche S. MANGIAMELLI, *L'attuazione della riforma del titolo V Cost. L'amministrazione: tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, Giuffrè, 2005, in particolare p. 150 e ss. Secondo l'A., dopo attenta analisi, è questo modello che "come già accaduto nel primo regionalismo - caratterizzerebbe la realtà costituzionale del Titolo V revisionato e che porterebbe con sé la necessità di una procedimentalizzazione di tutta l'attività amministrativa".

⁴⁷ In questi termini, G. C. De MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in S. Mangiameli (a cura di), *Scritti in onore di A. D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 810 e ss.

⁴⁸ Vedi in particolare Corte cost, 18 maggio 1989, n. 256, al punto in cui si osserva che "anche la difesa militare e prerogativa degli organi statali (artt. 11 e 52 della Costituzione)" essendo "esclusivo interesse, con carattere unitario ed indivisibile, dello Stato la difesa dell'integrità territoriale, dell'indipendenza e della sopravvivenza". Per un commento più esteso delle pronunce adottate utilizzando come parametro il principio unitario, v. G. DEMURO, *La repubblica delle autonomie*, cit.

mancato di richiamarlo, soprattutto in riferimento alla sovranità e alla autonomia, ribadendone l'importanza.

Collegato al concetto di sovranità, il principio unitario attiene a una struttura 'autonomistica' che, pure a seguito della riforma costituzionale del 2001, non risulta, ad avviso della Corte, "scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali". L'autonomia si svolge nel quadro dell'unità, utilizzando chiaramente in Costituzione tale termine all'art. 5 Cost. proprio "per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni" laddove peraltro il "dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale"⁴⁹.

Nel nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del 2001, le 'istanze unitarie' non sono così affatto venute meno ma anzi soggette, a dire della stessa Consulta, a "ripetuta evocazione"⁵⁰ e tutelate, in quanto tali, dallo Stato. Questo resta un soggetto 'privilegiato'⁵¹, essendo dotato di 'posizione peculiare' anche a

⁴⁹ Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 365. Per un commento su questa decisione, v. A. MANGIA, *Il federalismo della 'descrizione' e il federalismo della 'prescrizione'*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4045 ss.; A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, *ibidem*, p. 4999 e ss.; 2007; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, *ibid.*; D. BELVEDERE, *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, *ibidem*, p. 4052 e ss.; P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Forum di Quad. cost.*; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2008, p. 227 e ss.

⁵⁰ V. Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274. In tono critico, ritenendo l'argomentazione 'gracile', v. A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, in *forumcostituzionale.it*; in termini simili, v. anche F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali*, (*Brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003*), in *www.federalismi.it*, numero 8/2003.

⁵¹ Cfr. R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla costituzione*, in *federalismi.it*, p. 5

seguito del modificato art 114 Cost.⁵², ed è chiamato ad assicurare il “pieno soddisfacimento” delle esigenze legate all’unità ordinamentale.

Ancora più incisiva, riguardando specificamente il principio unitario, è quella affermazione giurisprudenziale che ben riconosce “l’unità della Repubblica” come “uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)”⁵³. Questo principio rientrerebbe infatti tra quelli che appartengono alla “essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”⁵⁴.

In quest’ottica, la Corte costituzionale dichiarando l’incostituzionalità della legge⁵⁵ di una delle regioni che rivendica l’attuazione proprio del regime differenziato indicendo il *referendum* consultivo per conseguire la “indipendenza e la sovranità”⁵⁶, nel giudizio di bilanciamento tra i principi dell’unità e dell’autonomia, non ritiene affatto superato e recessivo quello unitario.

⁵² Corte cost. n. 274/2003, cit., laddove afferma che “lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione tra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro”. Si osserva così a tal proposito che il potere di revisione costituzionale spetta soltanto allo Stato e che le autonomie locali (Comuni, Città metropolitane e Province) invece non hanno potestà legislativa.

⁵³ Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, in *Giur. cost.*, 2015 con nota di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, p. 939 e ss., nonché v. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, p. 1141 e ss.

⁵⁴ Così, Corte cost., 15 dicembre 1988, n. 1146, in *Giur. cost.*, 1988, p. 5565, con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali? V.*, in particolare della pronuncia, il punto 2.1 laddove si osserva che “la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o Modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

⁵⁵ Per un esame attento di tali atti e sulle vicende referendarie alla luce del dettato legislativo e giurisprudenziale, passando in rassegna anche le delibere legislative del 1992 e 1998, si rinvia a D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l’indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it* (31 maggio 2014).

⁵⁶ Per la precisione, la Corte costituzionale con la pronuncia n. 118 del 25 giugno 2015, si è espressa sui ricorsi sollevati dal governo contro due leggi della Regione Veneto riguardanti, in un caso, il “Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto” (L.R. Veneto n. 15 del 2014), in un altro, la “Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto” (L.R. Veneto n.

Se è indubbio che l'ordinamento repubblicano è fondato, tra gli altri, sui principi di pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, questi "non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione d'iniziativa volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista dell'istituzione di un nuovo soggetto sovrano". (...). Il referendum consultivo perciò non solo riguarda "scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali (...) ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost."

2.2 I congegni di flessibilità a tutela delle istanze di unificazione: il potere sostitutivo e la chiamata in sussidiarietà.

Questo principio, oltre a mantenere una forza giuridica non soggetta a revoca, non resta totalmente privo di strumenti operativi pure nelle modifiche delle modalità con cui esso può essere fatto valere.

A corroborare l'idea che non si possa guardare all'unità come a un principio ormai "disarmato"⁵⁷, soccorrono alcune valutazioni costituzionali-sistematiche.

Innervato sul principio unitario è certamente il disposto costituzionale di cui all'art. 120, comma 2, relativo al cd. "potere sostitutivo", inteso come potere idoneo a

16 del 2014). Se la legge n. 15/2014 indicava un referendum consultivo al fine di conoscere la volontà degli elettori della Regione circa il conseguimento di maggiori forme e condizioni particolari di autonomia, in particolare finanziarie, la legge n. 16 prevedeva, all'art. 1, l'indizione di un altro referendum consultivo sul quesito: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? S[i] o No?». Peraltro, ancora prima della pronuncia, la dottrina si era espressa in toni critici, in particolare comparando tale tentativo con quello di altri movimenti secessionisti presenti nel contesto europeo, G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, p. 703 ss. Alla vicenda catalana e a radici "in una realtà storico-politica", in nessun modo "anche solo minimamente comparabile" fa riferimento anche G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, nel numero monografico di federalismi.it, Focus fonti 2015, n. 1 (26 gennaio 2015), introdotto dall'editoriale di F. MODUGNO, *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*.

⁵⁷ Ancora A. D'ATENA, *ibidem*.

consentire la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, “ordinariamente competente”, nel compimento di atti⁵⁸.

Non previsto nel testo costituzionale originario⁵⁹, questo potere si configura come un potere eccezionale che, quale braccio armato dello Stato, può essere esercitato a tutela delle esigenze unitarie, allorché queste siano messe a rischio sul piano amministrativo⁶⁰ nonché probabilmente, stante una formula poco chiara⁶¹, anche in

⁵⁸ Così, Corte cost. n. 43 del 27 gennaio 2004, punto 3.1. Per un commento su quest’ultima pronuncia, v., R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *www.federalismi.it*, 2004; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. cost.*, 2004, I, p. 609 ss.; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forumcostituzionale.it*; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *Forumcostituzionale.it*; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004, 4, p. 1074 ss.; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 5, p. 819 ss.

⁵⁹ Se già agli inizi degli anni 70’ del secolo scorso, malgrado l’assenza di una disposizione costituzionale in tal senso, il legislatore ordinario aveva introdotto una serie di disposizioni che consentivano allo Stato di sostituirsi alle regioni nell’esercizio delle funzioni a loro attribuite, è solo con la legge n. 59 del 15 marzo 1997, e all’art. 5 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 che viene dettata una disciplina generale del suo potere sostitutivo nei confronti delle Regioni e degli altri Enti locali in merito alle funzioni amministrative ad esse accordate. Tuttavia, in tono critico, atteso il principio di esclusività delle competenze amministrative secondo l’art. 118 che non prevedeva eccezioni, men che mai operabili con legislazione ordinaria, v. A. D’ATENA, *Funzione III) Funzioni amministrative delle regioni*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1989, p. XIV. Per un’attenta ricostruzione del potere sostitutivo anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, v., A. DE MICHELE, *L’art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 623 e ss.

⁶⁰ Si pone in attuazione di tale disposizione costituzionale l’art. 8 della legge del 18 ottobre 2003 n. 131 (c.d. La Loggia), laddove in particolare al primo comma, stabilisce che “il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all’ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l’organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento”.

⁶¹ V., in proposito, per primo, G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2001, 1, p. 3 ss., secondo cui la norma pone un vero e proprio “problema interpretativo”, in particolare quanto al potere di sostituzione del Governo non comprendendosi se questo riguardi l’esercizio della funzione soltanto amministrativa, come sembra lasciare pensare il riferimento indistinto agli organi delle Regioni e a quelli degli enti locali, oppure anche legislativa. In termini critici, negando un’estensione del controllo alla funzione legislativa, v. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, in particolare, p. 1380 e ss.; S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 150 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, 4, p. 683 ss. nonché F.

ambito legislativo⁶². Qui, ad ogni buon modo, il Governo agisce in sostituzione nel caso di 'pericolo grave' per l'incolumità e la sicurezza oppure allorché lo richiedano la "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"⁶³. Questo dei livelli essenziali è nondimeno un limite costituzionale fondamentale che come vedremo opera anche in altro modo.

Peraltro in questa ipotesi l'intervento in surroga, secondo dottrina condivisibile, sarebbe attivabile non soltanto di fronte all'inadempimento ma anche a prescindere da questo. In via 'preventiva'⁶⁴, lo Stato potrebbe sostituirsi agli enti locali qualora intenda anticipare l'eventuale inadempimento ed evitare il pericolo.

BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. Zanon, A. Concaro, *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 106 ss.

⁶² Di questo avviso è Luciani laddove osserva che "l'ampia formulazione della riforma (ove si prevede che il Governo possa sostituirsi ad "organi" della Regione, ivi compreso il Consiglio regionale) fa pensare che i poteri sostitutivi possano essere esercitati anche nei confronti delle leggi regionali (del resto, v. anche art. 117, comma 5). Nondimeno, è da ritenere che il Governo potrebbe esercitare il potere sostitutivo solo a mezzo di un decreto legge, per la già segnalata esigenza di una corrispondenza qualitativa delle fonti statali e regionali, nella loro successione". M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, nonché, *ex plurimis*, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 194, ss.; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in www.federalismi.it; A. PAPA, *Art. 8. Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in *AAVV, Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 542 ss.

⁶³ Più precisamente secondo questa disposizione: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". Per considerazioni più ampie sui poteri sostitutivi si rinvia a P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1325 e ss. Per un'attenta ricostruzione di poteri sostitutivi 'ordinari' – cioè ulteriori rispetto a quelli previsti nel dettato costituzionale – nonché sull'istanza in realtà 'politiche' delle autonomie, si v. C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007 e in particolare, p. 55 e ss.

⁶⁴ In questo senso A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1081 e ss.

Il potere surrogatorio/unificante non sembra del resto trovare espressione soltanto in questa ipotesi⁶⁵. Esso è esplicitamente previsto anche all'art. 117 Cost., comma 5⁶⁶, laddove lo Stato può esercitare un potere sostitutivo in caso di inadempienza legislativa delle regioni rispetto agli obblighi derivanti dal diritto internazionale o dall'unione europea.

Venuta meno l'ordinaria attività tutoria, restando tuttavia fondamentale preservare l'unità nel cui ambito la maggiore autonomia deve comunque muoversi, si introducono strumenti straordinari surrogatori che ben possono assumere un ruolo strategico. Appare indubbia in tutte queste ipotesi la valenza di elemento 'unificante' dell'assetto istituzionale dopo la riforma costituzionale⁶⁷.

⁶⁵ La questione non era affatto pacifica in dottrina. Si era espressa nel senso di ritenere tassative le ipotesi di poteri sostitutivi previste dagli artt. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost., E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa del Commissario del Governo*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 185 ss. La giurisprudenza costituzionale è tuttavia intervenuta sul punto, ammettendo, non senza critiche in dottrina, poteri sostitutivi ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente previsti con la nota sentenza n. 313 del 21 ottobre 2003 e poi successivamente, in modo definitivo, con la sentenza n. 43/2004, laddove, in particolare al punto 3.3, si afferma che "l'articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari".

⁶⁶ In virtù di tale disposizione "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Tutte le materie previste all'art. 117, comprese quelle di competenza regionale, possono essere oggetto di disciplina anche a livello comunitario mostrando perciò necessario il loro coinvolgimento nella formazione degli atti normativi del diritto comunitario (c.d. sessioni europee). Le Regioni possono, inoltre, essere tenute a dare attuazione ed esecuzione agli atti dell'Unione europea qualora questi disciplinino un settore attribuito alla loro potestà. Giacché però in generale, la responsabilità per un eventuale inadempimento ricade sempre sullo Stato e non già sulle Regioni (privi di soggettività internazionale), il legislatore della riforma ha introdotto, come suddetto, il potere sostitutivo.

⁶⁷ In questi termini F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *www.giurcost.org*

Quale valvola di sicurezza e di “chiusura”⁶⁸ del sistema delle autonomie, lo Stato può farvi ricorso qualora sia messo in pericolo il perseguimento di “interessi essenziali” di cui pure è responsabile in ultima istanza⁶⁹, ovvero nel caso di interessi “che il sistema costituzionale” attribuisce alla sua responsabilità - gli obblighi internazionali e comunitari secondo l’art. 117, 5° comma Cost. ma anche l’ordine e la sicurezza pubblica e i livelli essenziali di cui all’art. 117, 2° comma, rispettivamente lettere *h* e *m* - nonché dell’unità giuridica ed economica intesa questa come relativa a quegli interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione⁷⁰.

Emerge chiaro allora anche per questa via, stante i meccanismi a tutela di esigenze unitarie, come il principio dell’unità finisca con il condizionare l’intero l’impianto costituzionale⁷¹, potendo addirittura venire a svolgere, mediante gli strumenti che gli restano a disposizione - non solo il potere sostitutivo, eccezionalmente, ma anche e soprattutto la competenza legislativa statale, come si vedrà - le veci del soppresso ‘interesse nazionale’.

Anche se non costituisce più un limite ‘espreso’, “né di legittimità né di merito”⁷² alla competenza legislativa regionale, tale interesse, attraverso congegni di

⁶⁸ Sui poteri sostitutivi intesi precisamente come “valvola di chiusura” nel sistema delle autonomie, v. P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 338 e ss.

⁶⁹ Così Corte cost. n. 43/2004, p. 3.3. Ancor più in precedenza, v. Corte cost. 18 febbraio 1988, n. 177, punto 5.2. Su quest’ultima, per un commento più ampio anche sul consolidamento del principio autonomistico grazie alla “nuova sistemazione della materia compiuta dalla sentenza”, v. C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.* 1988, p. 631 e ss.

⁷⁰ Su questo punto e in particolare sulla natura del potere di sostituzione costituzionale come “stato d’eccezione organizzativo” nonché sull’analisi degli altri istituti costituzionali come potere sostitutivo eccezionale di cui all’art. 77 Cost. e 126 Cost, v. G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, op. cit., p. 819 e ss.

⁷¹ Peralto secondo l’interessante analisi di Carnevale anche l’art. 117 Cost. “si atteggia a diretta proiezione dell’art. 5 e dell’ivi previsto principio di unità ed indivisibilità della Repubblica”. Così P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *federalismi.it, focus fonti*, 1/2015.

⁷² Così Corte cost. 25 settembre 2003, n. 303. Per un primo commento in dottrina vedi i contributi pubblicati in *forumcostituzionale.it* del 2003, tra gli altri: A. MORRONE, *La corte costituzionale riscrive il titolo V?*; Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E.

flessibilità⁷³, può dirsi in qualche modo sopravvissuto⁷⁴ e non già scomparso, restando l'ordinamento, per disposto costituzionale e per carattere strutturale, uno

D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003*. Nonché i commenti presenti in *Giur. Cost.*, 2003: A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, p. 2782 e ss. Ancora, A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *Ibidem*, p. 2776 e ss. (l'A. esprime dei dubbi sulla chiamata in sussidiarietà in presenza di materie residuali regionali, che presupporrebbero interessi squisitamente regionali, ritenendolo operativo invece per materie di competenze concorrenti e per quelle di competenza statale c.d. trasversale); A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *Ibidem*, p. 2805 e ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *Ibidem*, p. 2791 ss. Infine i contributi pubblicati in *Le Regioni del 2004*: S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, p. 578 e ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa delle stesse*, p. 423 e ss.; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, p. 391 ss.; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, p. 355 e ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, p. 587 e ss. nonché L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *www.astrid-online.it*.

⁷³ Ancora Corte n. 303/2003, cit., allorché si constata, alla luce del sistema tedesco e di quello statunitense, che anche nel nostro sistema costituzionale "sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica". In dottrina si è tuttavia osservato che la Corte ha attribuito "carattere di norma costituzionale" a criteri "metacostituzionali" necessari per ricondurre a razionalità il sistema". Cfr. S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, p. 825. Sui poteri sostitutivi dopo tale pronuncia, v., in particolare, S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza 303/2003*, in *forumcostituzionale.it*, 2004.

⁷⁴ Cfr. A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forumcostituzionale.it*. Secondo l'A. "è un limite che appartiene alla categoria dei limiti "impliciti" ma che trova un aggancio testuale nell'art. 5 della Costituzione (e di cui peraltro v'è traccia indiretta nel nuovo art.120 laddove prevede i poteri sostitutivi del Governo a tutela della "unità giuridica o dell'unità economica"). Il dibattito, all'indomani della riforma, sul punto è stato piuttosto vivace. In senso favorevole al mantenimento dell'interesse nazionale si esprimeva anche M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario*, op. cit.; T. MIELE, *La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull'ordinamento*, in *Giust. amm.*, 2001, p. 1143 e ss. nonché G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, p. 338. Di avviso contrario erano P. CAVALIERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, p. 202; R. ROMBOLI, *Premessa in Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, p. 194; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 68; B. CARAVITA DI TORITTO, *In tema di "interesse nazionale" e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2003. In termini fortemente critici, v. A. ANZON, *La riforma del "federalismo" in bilico tra funambolismo e insensibilità costituzionale*, in D'Atena (a cura di), *Regionalismo in bilico*, op. cit., in part. p. 184, ritenendo la sua eventuale reintroduzione, secondo il progetto di riforma costituzionale che si andava approvando nel 2004, "inutile e assurda". Più di recente, per una ricostruzione del dibattito, in dottrina sul tema dell'interesse nazionale e sulla successiva evoluzione dopo la riforma del Titolo V, v. F. MANGANIELLO, *L'interesse*

e indivisibile⁷⁵. Si potrebbe in questo senso parlare anche di “morte presunta”⁷⁶ non venendo certamente meno, con la riforma del titolo V, il diverso livello di interesse implicito nella distribuzione di funzioni tra Stato e gli altri enti locali⁷⁷.

Questo discorso vale anche per l’ulteriore ipotesi di potere sostitutivo relativo all’esercizio delle funzioni amministrative di cui all’art. 118 Cost. e altresì alle “correlative funzioni legislative” almeno qui allorché “la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente ovvero residuale”⁷⁸.

In questo caso, se il criterio di sussidiarietà, quale “attitudine ascensionale” che entra in azione a sostegno della “proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”, diventa operativo allora esso, in forza del principio di legalità, essendo i pubblici poteri tenuti ad esercitare le funzioni amministrative come organizzate e previste dalla legge, non potrebbe non produrre conseguenze sull’esercizio della stessa funzione legislativa che ne resterebbe attratta⁷⁹. Questo elemento di flessibilità, sebbene contenuto in una disposizione relativa esplicitamente alla funzione amministrativa, si traduce così in un “meccanismo dinamico” che finisce coll’incidere sulla stessa distribuzione delle competenze legislative, rendendola più elastica e meno rigida.

Ben accettabile può dirsi infine, alla luce di tutto ciò, pure quell’indirizzo dottrinario che nel dare risalto al principio unitario, ne rinviene la presenza, implicita, a partire dalla prima disposizione costituzionale che richiama, attraverso

nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi, in *Le Regioni*, nn. 1/2 del 2012, p. 57 ss.

⁷⁵ Cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in A. D’Atena (a cura di), *Regionalismo in bilico*, cit., p. 5 e ss.

⁷⁶ Così F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell’evoluzione del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2012, in particolare p. 78

⁷⁷ Cfr. F. GIUFFRÈ, *Ibidem*.

⁷⁸ Così Corte cost. n. 278, 22 luglio 2010. Per una rassegna e un approfondito commento della giurisprudenza costituzionale sul tema, v. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 455 ss.

⁷⁹ Corte cost. n. 303/2003.

l'utilizzo del lemma al singolare, il popolo⁸⁰ nella sua unità e non già nella pluralità⁸¹.

3. *L'autonomia e il diritto alla diseguaglianza.*

Nel discorso sul regionalismo la dialettica, come è evidente, vede porsi a confronto autonomia e unità.

Qualunque Costituzione deve riuscire a bilanciare i due termini affinché l'uno continui a potersi svolgere nell'altra. Se da un canto, si pone la questione dell'autonomia intesa, a quanto pure emerso dal dibattito dei costituenti, come 'libertà' e garanzia della democrazia⁸², dall'altro, entra inevitabilmente in gioco il

⁸⁰ Peralto su questo aspetto, Corte cost. 10 maggio 2010, n. 170, punto 5 ove pure si osserva che non si può consentire al legislatore regionale "di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la "propria" comunità in quanto tale – solo perché riferita, sotto il profilo personale, all'ambito territoriale della propria competenza – come "minoranza linguistica", da tutelare ai sensi dell'art. 6 Cost.: all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del "popolo", inteso nel senso di comunità "generale", in improbabili sue "frazioni".

⁸¹ Cfr. P. VERONESI, *Il concetto costituzionale di "unità nazionale" e le sue implicazioni*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, Jovene, 2013, p. 355 Ad avviso dell'autore anche la giurisprudenza, con la pronuncia n. 470/1992, avrebbe sottolineato questo aspetto laddove sosteneva che l'art. 138 Cost., intende dare rilievo, ai fini del procedimento di revisione costituzionale, al "corpo elettorale nella sua unità", oppure, si ravviserebbe nella sentenza 365/2007 anche se qui in realtà la Consulta non si esprime chiaramente. Si dichiara l'illegittimità della rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole «e sovranità» giacché in contrasto, in particolare, con gli artt. 1, secondo, comma, 5 e 114 della Costituzione e alludendosi a meri "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale" V., a questo ultimo proposito, in tono critico, B. CARAVITA DI TORITTO, *Il tabù della sovranità e gli istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 22/2007. Sul principio invece di "autodeterminazione dei popoli" di natura internazionale e sul rapporto con il diritto costituzionale, se si osserva che, non essendo presente nella nostra carta costituzionale, potrebbe anche essere introdotta con legge di revisione costituzionale come "extrema ratio", ma dovendo essere "adeguato, ponderato e bilanciato, armonizzato" con i principi di unità e indivisibilità della repubblica, v. F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in P. Bianchi e C. Latini (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Jovene, Napoli, 2013, p. 198 e ss.

⁸² Sul principio autonomistico nel sistema costituzionale, anche in relazione al principio democratico, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento*, op. cit., in particolare, p. 81 e ss.

problema del rispetto dell'unità/indivisibilità e quindi della necessaria riconduzione all'unico Stato costituzionale dei vari livelli di governo più o meno liberi. Ciò deve restare, ovviamente, pur nel rinnovato "modo di essere" del sistema delle autonomie che vede le regioni e gli altri enti territoriali, al fianco dello Stato, come elementi costitutivi della Repubblica, secondo l'art. 114 Cost., "quasi a svelarne in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare"⁸³. Il decentramento amministrativo e politico trova un limite assoluto, come detto, nella unità e indivisibilità, principio che non può subire revisioni in alcun modo se non andando a rottura costituzionale⁸⁴. Questo anche quando oltre al "governo della differenza"⁸⁵, presupposto dell'autonomia amministrativa territoriale, si afferma il 'diritto ad essere differente', proprio del decentramento politico, e poi, in ultimo, il diritto alla disegualianza territoriale "asimmetrica".

Il principio di autonomia, come è evidente, presuppone inevitabilmente l'insorgere di una tensione tra due poli che si rivelano opposti e contrapposti⁸⁶: il diritto

⁸³ Così, a proposito dell'art. 114, Corte Cost. 10 aprile 2002, n. 106, in *giurcost.org*, con nota di B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002* (Quaderni Costituzionali.it) e N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002* (Amministrazione in cammino.it)

⁸⁴ Se la forma repubblicana per espressa disposizione costituzionale di cui all'art. 139 Cost. non può costituire oggetto di revisione, anche i principi, tra i quali quello del principio di unità e di indivisibilità, che la caratterizzano non possono essere modificati. Secondo la Corte, infatti, "la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana". Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1146. Per un'analisi accurata della giurisprudenza costituzionale sul principio di unità e indivisibilità, v. G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale, in federalismi.it, focus fonti, 1/2015*

⁸⁵ Per utilizzare la felice espressione di E. PAGE, *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*, Oxford University, Oxford, 1991, p. 2 e ss.

⁸⁶ Cfr. J. GARCÍA MORILLO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 105, laddove si constata "l'insorgere di una tensione tra due poli in gran parte contrapposti: il diritto all'autogoverno ed al suo risultato, cioè ad essere diverso, e il principio di uguaglianza".

all'autonomia e al suo fine/risultato, ovvero la differenziazione⁸⁷ e il principio di eguaglianza meglio realizzabile in un sistema di tipo accentrato. Connesso all'art. 5 e al principio unitario/autonomistico è indubbiamente il principio di eguaglianza pure sancito all'art. 3 Cost. laddove la 'differenza' a cui si aspira con l'autogoverno si mostra esattamente il contrario dell'eguaglianza.

Ci si può chiedere allora fino a che punto il principio di 'unità', entro il quale si deve svolgere l'autonomia, riesce a tollerare, secondo i disposti costituzionali, l'attuazione del diritto alla differenziazione degli enti autonomi consentendo la diseguaglianza⁸⁸, senza arrivare alla frammentazione dell'unicità ordinamentale.

Ancor prima della ricerca dei limiti, ci si può tuttavia domandare qui, sotto il profilo concettuale, di quale diseguaglianza e, conseguentemente, di quale fenomeno giuridico si sta trattando⁸⁹.

Lo stato di diritto liberale, nella sua elaborazione teorica e storica, si regge, come è noto, su diversi pilastri.

Oltre al principio della separazione dei poteri⁹⁰, un altro cardine è l'affermazione dei diritti. L'evoluzione poi in stato costituzionale-democratico ha fatto dell'eguaglianza, come fondamento per le relazioni tra destinatari e leggi generali nonché come pretesa soggettiva dei cittadini giustiziabile dinanzi ai giudici ordinari, un principio fondamentale.

Quale rivendicazione della rivoluzione francese ed emblema della rottura con la società statale dell'*Ancien Régime* nonché poi del passaggio allo Stato liberale-democratico, questo concetto non può tollerare che operino innanzi all'autorità

⁸⁷ Sarebbe perciò superfluo usare l'espressione autonomia differenziata, come osserva anche R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Esi, Napoli 2016, p. 45 e ss.

⁸⁸ Sul ritorno alla diseguaglianza, nella distinzione concettuale dal lemma dis-eguaglianza, come ideologia o problema, v. S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell'uguaglianza*, in M. Della Morte (cur.), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Ed. Scien., Napoli, 2016, p. 417 e ss.

⁸⁹ Per un attento studio, dal punto di vista teorico, dei termini utilizzati in riferimento alla 'autonomia', considerando la diversità dei fenomeni giuridici che ne consegue, v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 1-367.

⁹⁰ All'articolo XVI della dichiarazione del 1789 dei diritti dell'uomo e dei cittadini si stabilisce invero che "Ogni società, nella quale la guarentigia dei diritti non è assicurata, nè la separazione dei poteri determinata, non è costituita".

giudiziaria, come pure in passato, “limitazioni e autorizzazioni”⁹¹, per adottare una formula proposta in sede Costituente, a seconda di particolari categorie di persone, salvo i casi eccezionali, previsti costituzionalmente, legati al ruolo istituzionale. In quest’ultimo senso l’eguaglianza proclamata in uno Stato dovrebbe essere tale da non consentire più quella pluralità di ordinamenti giuridici, tipica della società statale del vecchio regime, allorché la legge da applicare (ma anche il tribunale chiamato ad applicarla) si diversificava sulla base del *status* personale del destinatario della norma.

Questa frammentazione dell’apparato giudiziario oggi tuttavia, piuttosto che superata, si mostra sempre più evidente cambiando solo il parametro di riferimento.

Attualmente i cittadini assumono una posizione giuridica sostantiva differente in virtù non già della condizione sociale ma della collocazione territoriale, in base cioè alla propria residenza⁹²: se invero le competenze legislative sono distribuite tra Stato ed enti decentralizzati (siano essi regioni o stati federali o anche cantoni), i cittadini non possono certamente godere del medesimo trattamento in ogni ambito. L’attuazione del principio di autonomia attraverso la competenza legislativa regionale, concorrente ma ancor più residuale, comporta in modo ineluttabile una differenziazione tra territori/Regioni⁹³, diversità peraltro esaltata anche dagli

⁹¹ Secondo la disposizione approvata nella seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione il 12 dicembre 1946 che stabiliva: «*Tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge e possono far valere i loro diritti e interessi innanzi ai Tribunali senza limitazioni o speciali autorizzazioni.* In verità inizialmente i due principi (“tutti i cittadini sono eguali dinanzi alla legge”, e “i cittadini, per far valere i loro diritti, non hanno bisogno di eventuali autorizzazioni”) erano sanciti in due disposizioni separate poi riunite in un’unica disposizione, su proposta del costituente Bozzi, nella stessa seduta del 12 dicembre 1946 che l’approvò come ultimo comma dell’articolo 15 della relazione Calamandrei.

⁹² Cfr M. LUCIANI, *A mo’ di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, 1997, Padova, p. 259 e ss.

⁹³ Di caratteristica in qualche modo derivante dallo stesso pluralismo regionale a proposito dell’asimmetria parla L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, in particolare, p. 159 e ss. Sul punto vedi pure G. D’IGNAZIO, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, 2007. L’A. sottolinea come tutti gli “Stati regionali o federali presentano aspetti di unità e di differenziazione e raggiungere l’equilibrio tra tali principi rappresenta la sfida per tali forme di Stato che tendono a conseguire l’unità e la coesione, evitando fenomeni di separazione e di disgregazione”.

strumenti comunitari che consentono una diretta cooperazione politica e attuazione della normativa dall'alto verso il basso⁹⁴.

3.1 Il modello organizzativo, la distribuzione delle competenze e la differenziazione territoriale.

Allorché la Costituzione affida la produzione di norme legislative ad enti differenziati secondo il criterio dello spazio-territorio⁹⁵, pone indubbiamente un'eccezione generale alla generalità (non differenziata) nell'applicazione della norma legislativa.

L'uguaglianza è invero ad ogni buon modo un principio d'applicazione della legge, salvo i casi e le categorie esplicitamente escluse dalla legge stessa. La competenza legislativa si rivela, in questo senso, una competenza di discriminazione. La differenziazione regionale è allora, per ipotesi, un 'metodo' di discriminazione territoriale legittimata dalla decentralizzazione legislativa prevista dall'atto costituzionale, ovvero un modo costituzionalmente regolato di produzione del diritto differenziato secondo il luogo.

Il modello organizzativo e la distribuzione competenziale ha quindi evidenti effetti sul principio di eguaglianza inteso come uniforme applicazione della legge⁹⁶. In questo senso, "tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge" (art. 3 Cost.) assume un diverso grado di attuazione a seconda del tipo di organizzazione dello Stato – se unitario o composto, e poi, in quest'ultimo caso, se regionale o federale - e di autonomia riconosciuta agli enti territoriali⁹⁷.

⁹⁴ V., L. DOMENICHELLI, *Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumento di protezione delle identità*, in *Dpce*, n. 2/2001, p. 3 e ss.

⁹⁵ Sulla diversa disciplina giuridica dei cittadini sul territorio derivante dalla "libertà di autodeterminarsi", si rinvia a G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, in particolare 1258 e ss.

⁹⁶ Sul 'diritto all'eguaglianza', come diritto individuale del cittadino, nonché sulle forme della diseguaglianza secondo i disposti legislativi, si v., invece G. BRUNELLI, *Il diritto all'eguaglianza nella Costituzione*, in Pugiotto (a cura di), *Per Una Consapevole Cultura Costituzionale. Lezioni Magistrali*, Jovene, Napoli, 2013

⁹⁷ V., in merito, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, op. cit., p. 13 e ss.

Il medesimo articolo 3 della Costituzione italiana contiene peraltro un'altra disposizione contrapposta a quella stessa dell'uniformità⁹⁸: oltre a sancire l'uniforme applicazione della legge al contempo, al secondo comma, prevede una "rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale" che lo Stato deve realizzare, stante la scelta del soggetto chiamato a intervenire - la Repubblica - tramite anche il decentramento, vale a dire proprio grazie alla differenziazione territoriale. La lettura sistematica con l'art. 5 vede poi lo stesso soggetto tenuto ad attuare, sotto il profilo amministrativo, "nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo" nonché anche adeguare, quanto all'aspetto legislativo, "i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"⁹⁹.

Il fine dell'autonomia è allora il perseguimento di una eguaglianza sostanziale che, a differenza di quella formale e della sua uniformità, finisce con l'esaltare la diseguaglianza su base territoriale all'interno dell'insieme del territorio italiano, sia pure in ragione di una maggiore efficienza degli stessi servizi¹⁰⁰.

Alla luce di queste considerazioni, in generale, un punto centrale in ogni Costituzione, quanto alla 'differenziazione' nel godimento di situazione soggettive, si rivela la distribuzione delle competenze nonché gli eventuali meccanismi previsti dall'ordinamento stesso volti a limitare la disuguaglianza consentita da quel riparto di competenze.

Peraltro qui non è solo un problema di disparità di condizioni e di godimento nonché di conseguenti strumenti di perequazione finanziaria, generalmente presenti anche nei sistemi federali, anche se oggi in maggiore difficoltà a seguito

⁹⁸ Questa contraddizione è guardata in particolare "in ragione del raccordo tra eguaglianza e pari dignità sociale" così che l'art. 3 Cost. può essere inteso come "regola, più che sull'identità, sulla diversità: poiché l'eguaglianza è davanti alla legge, la legge è doverosamente dis-eguale per poter affermare la «pari dignità sociale» con riferimento alle condizioni elencate". Letto in quest'ottica, l'art. 3 è in definitiva idoneo a connettere eguaglianza e diritti laddove "i diritti costituzionalmente protetti sono diritti alla propria differenza". Cfr. S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell'uguaglianza*, op. cit, p. 419 e ss.

⁹⁹ V., in proposito, C. PINELLI, *L'assetto costituzionale del governo regionale e locale nei suoi rapporti con lo Stato*, in *Italiadecide.it*

¹⁰⁰ Sull'efficienza come adeguatezza e come rafforzamento della democrazia, v. T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, in *www.federalismi.it*, 2007, p. 20 e ss.

della crisi finanziaria¹⁰¹. A tale questione è connessa, infatti, anche quella dell'adempimento dei doveri che pure si traduce, secondo il principio solidaristico¹⁰² di cui all'art. 2 Cost., fondamento dell'intero impianto costituzionale, in doveri di solidarietà politica, economica e sociale, i primi, compresi quelli di libertà¹⁰³, condizionati dai doveri¹⁰⁴ mentre questi ultimi, a loro volta, costituiscono una condizione fondamentale anche per il funzionamento dei meccanismi di integrazione sociale¹⁰⁵.

Ogni trasformazione dell'ordinamento¹⁰⁶, sotto il profilo dell'assetto delle competenze amministrative e legislative, comporterà allora importanti conseguenze su questi aspetti.

4. I limiti alla difformità territoriale e le "non-materie".

¹⁰¹ Per alcune osservazioni in proposito e in particolare sulla legge 42 del 2009 contenente deleghe "in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", v., S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, in particolare p. 85 e 87 ove si constata che si va "accentuando il dualismo territoriale e tocca direttamente l'omogeneità delle condizioni di vita di cui godono i cittadini delle diverse Regioni rendendo ardua, se non impossibile, la perequazione territoriale".

¹⁰² Su questo principio come applicato al modello autonomistico non solo italiano, alla luce della giurisprudenza costituzionale, ma anche tedesco, v. C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 193 e ss.

¹⁰³ V., chiaramente in proposito, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, p. 119. L'A. osserva che non solo i cosiddetti diritti sociali hanno un costo ma lo hanno anche i diritti di libertà, ben potendosi risolvere anche questi ultimi, a seconda dell'aspetto che si prende in considerazione, in un diritto alla prestazione. Tutti i diritti fondamentali, ad esempio, presuppongono la loro giustiziabilità dinanzi a un giudice. Ciò richiede inevitabilmente un intervento pubblico e un apprestamento di mezzi concreti (si pensi alla struttura giudiziaria costituita non solo dai giudici e dall'apparato amministrativo ma anche dalle aule).

¹⁰⁴ La letteratura in proposito è ampia. Tra i tanti, v. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, p. 30 e ss.; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, p. 802 e ss.; PINELLI C., *Titano, l'eguaglianza e un nuovo tipo di « additiva di principio »*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 1792 e ss.; G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali*, in AA.VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995, pp. 27 e ss. Tra i più recenti, v. I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica, in costituzionalismo.it*, n. 3/2012; M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Franco Angeli, Milano, 2017; S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015.

¹⁰⁵ Così, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, op. cit., p. 130.

¹⁰⁶ Cfr. F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, p. 599 e ss. Secondo l'A. il passaggio nel senso di una maggiore autonomia, attuato con la riforma del Titolo V, avrebbe creato una tensione tra il progetto costituzionale originario e quello modificato.

Con la scelta di passare da un sistema unitario a quello autonomistico, i diritti fondamentali già nel disegno costituzionale originario risultano dunque, contrariamente a quanto pure voluto dagli stessi costituenti italiani, soggetti a limitazioni¹⁰⁷ e a trattamenti differenziati, sia anche in modo decisamente ridotto stante il ristretto margine di abilitazione alla differenziazione legislativa concesso alle Regioni¹⁰⁸.

Quella “perfetta parità fra gli italiani”, ritenuta dai costituenti presente “in tutta la Costituzione”¹⁰⁹, e tuttavia incerta sin dal 1948, a seguito della costituzionalizzazione delle Regioni e del conferimento della potestà legislativa concorrente, appare decisamente meno attuabile oggi con il cambiamento del 2001 allorché si ammette, anche per Costituzione, una maggiore ‘autodeterminazione’¹¹⁰.

¹⁰⁷ A tal fine si era infatti richiesto di aggiungere un secondo comma all’articolo 108-bis in cui si potesse affermare espressamente il principio per cui gli “enti autonomi regionali non possono limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla Costituzione”. Si finì tuttavia per non accogliere la proposta ritenuta inutile ritenendosi che “neppure lo Stato può con legge sua modificare i principî che sono stabiliti nella Costituzione. Se noi andassimo ad affermare questo principio solo in un determinato caso per l’azione e le leggi della Regione, verremmo a gettare nel turbamento e nell’incertezza la salda struttura del nostro edificio costituzionale. Esiste in esso una gerarchia di norme. Vi sono dei diritti perfino superiori alla Costituzione che non si possono violare. Vi sono poi principî e diritti sanciti nella Costituzione, che le leggi dello Stato non possono violare. Stiamo ora dando vita o norme alla Regione, aventi valore legislativo, che non possono violare i principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Il Comitato non può ammettere un articolo che sposti ed alteri questa gerarchia e crede che il conte”. Così, M. RUINI, *Assemblea Costituente*, 1 luglio 1947, seduta pomeridiana, in merito agli *emendamenti agli articoli del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione su “Le Regioni e i Comuni”*, reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it.

¹⁰⁸ Prima della riforma costituzionale del 2001, la capacità di differenziazione legislativa era invero molto più bassa giacché seppure si attribuiva potestà legislativa alle regioni, lo Stato manteneva “importanti poteri [...] di garanzia dell’uniformità giuridica e sostanziale nell’esercizio delle funzioni decentrate”. Così, F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 829 ss. In questa fase i meccanismi a tutela dell’interesse nazionale hanno così attenuato le linee di definizione del confine dell’autonomia legislativa, “sino a quasi cancellarle”. R. BIN, *Legge regionale* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1994, p. 178 e ss.

¹⁰⁹ Cfr. M. RUINI, *Ibidem*.

¹¹⁰ V., in particolare, quanto all’ampliamento della potestà legislativa regionale a seguito della riforma del 2001, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, op. cit., 1258 laddove si osserva che «se più soggetti hanno libertà di auto determinarsi (...), non ci si potrà poi lamentare che essi si siano orientati diversamente”.

La riforma del titolo V della Costituzione ha aperto invero nuove vie alla “differenziazione” del diritto.

Contro l’idea dell’uniformità legislativa come principio generale, non solo ha previsto come eccezionale la competenza legislativa statale, rendendola tassativa e limitata, ma al contempo ha creato ambiti di competenza residuale attribuiti, dalla Carta costituzionale, a tutti gli enti regionali (art. 117, comma 4) nonché eventualmente, a quelle regioni che ne facciano richiesta, dalla legge dello Stato¹¹¹ intesa questa come delega della stessa Costituzione che all’art. 116, comma 3, quale fonte sulla produzione¹¹², riserva all’assemblea e alla sua maggioranza qualificata¹¹³. Le disposizioni dettate dal legislatore ordinario costituiranno così, al contempo, norme con grado di generalità superiore (rispetto all’individuato ambito di competenza concorrente e/o esclusiva) e limitazione secondaria della competenza legislativa regionale¹¹⁴.

Si può cercare così di individuare i limiti alla differenziazione territoriale.

Certamente gli ambiti in cui il trattamento degli individui rimane lo stesso in qualunque parte del territorio sono quelli riconducibili alle materie attribuite alla

¹¹¹ Alcuni dubbi quanto alla previsione di una legge ordinaria ai fini dell’attuazione del regionalismo differenziato di cui all’art. 116, comma 3, sono espressi da A. D’ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, op. cit., p. 95. Per un esame attento dei profili sostanziali e procedurali, in considerazione anche del riferimento, nell’art. 116, comma 3, alla “legge” che sembrerebbe introdurre una riserva del Parlamento “con divieto di ricorrere al procedimento decentrato: soluzione ricavabile dall’art. 72, ult. co. (trattandosi di una legge «in materia costituzionale») e senza dubbio implicita nell’esigenza di garantire un coinvolgimento pieno del Parlamento”, si rinvia a A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 1/2007, p. 174 e ss.

¹¹² Vedi, in tal senso, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002.

¹¹³ Per un esame attento dei profili sostanziali e procedurali, in considerazione anche del riferimento, nell’art. 116, comma 3, alla “legge” che sembrerebbe introdurre una riserva del Parlamento “con divieto di ricorrere al procedimento decentrato: soluzione ricavabile dall’art. 72, ult. co. (trattandosi di una legge «in materia costituzionale») e senza dubbio implicita nell’esigenza di garantire un coinvolgimento pieno del Parlamento”, si rinvia a A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 1/2007, p. 174 e ss.

¹¹⁴ Di “deroga costituzionale” parla invece A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *DEPR online*, n. 1/2019, p. 6. L’A. ritiene che si sarebbe in presenza del “c.d. fenomeno della decostituzionalizzazione formale, caratterizzato da casi in cui una fonte subordinata risulti legittimata, dalla stessa fonte costituzionale, a derogare al quadro previsto dalla Costituzione o da leggi costituzionali”.

potestà esclusiva statale affinché sia dettata una regolazione uniforme, salvo tuttavia i casi in cui la competenza statale si riveli essenzialmente di principio, dovendo dettare una “normativa di base”, come è nell’ipotesi dei ‘livelli essenziali’¹¹⁵. Gli ambiti in cui si lascia un margine di discrezionalità più o meno ampio alle regioni – stante la potestà concorrente e residuale – ammettono spazi di diverso grado di differenziazione. Rispetto a questi spazi, i vincoli tesi a restringerne l’autonomia saranno imposti dallo stesso principio generale d’uguaglianza nonché, e ancor prima, dal principio di unità che opererà attraverso gli elementi unificanti del sistema costituzionale¹¹⁶.

La differenziazione competenziale di rango costituzionale prevista all’art. 117, nei commi 3 e 4 ma anche all’art. 116, comma 3, quali norme più speciali, costituisce chiaramente, come già detto, una ‘deroga’, operante in virtù del criterio territoriale, del principio generale di uguaglianza di cui all’art. 3, comma 1 (a sua volta derogato dalla norma sulla redistribuzione delle risorse di cui all’art. 119, comma 5, quest’ultima posta invece in attuazione dell’eguaglianza sostanziale di cui al comma 2 del medesimo art. 3 Cost.), nonché del principio unitario. Questi due elementi non sono ovviamente concettualmente separabili.

L’unità è unicità del sistema quanto alla validità spaziale ma anche uguaglianza di concretizzazione e implica perciò una disciplina uniforme sull’intero territorio. Come si diceva, a questa uniformità normativa, sia pure a seguito della riforma di grado variabile¹¹⁷, sono ascrivibili tutte le materie elencate nel secondo comma

¹¹⁵ Cosicché la Regione ben potrà esercitare la propria competenza, quando “non esclusa da altre espresse indicazioni costituzionali – su tutto quanto esorbiti dai livelli medesimi e tocchi da altri punti di vista tali prestazioni e in genere i diritti civili e sociali”. Cfr. A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in associazioneidecostituzionalisti.it, giugno 2003.

¹¹⁶ Agli “elementi di unificazione” fa riferimento B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in C. Bottari, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 155 e ss.

¹¹⁷ Di rottura della ‘uniformità’ normativa e amministrativa, con un passaggio “da un modello di uniformità *forte* (normativa ed amministrativa) ad un modello che, ammettendo come criterio generale la differenziazione, articola varie tipologie di uniformità, graduate sulla base della loro diversa capacità di conformare i fenomeni e la stessa dimensione amministrativa: uniformità (spessa) di regolazione, uniformità (sottile) dei principi, uniformità (di base) dei livelli essenziali”, parla E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, op. cit., p. 200 e ss.

dell'art. 117 non ammettendo queste, per l'interesse tutelato, frazionamenti su base territoriale. Se qui l'interesse regolato dallo Stato, quale tutore dell'unità dell'ordinamento, si dimostra sempre nazionale-unitario e perciò sottratto alla disciplina delle regioni, implicando l'applicazione di un'eguaglianza più o meno forte – mostrandosi certamente di grado ridotto nel caso dei "livelli minimi" - in questo stesso ambito si ritiene possa essere individuato un sottogruppo di materie connesso più strettamente al principio di eguaglianza giacché legate più direttamente a diritti e libertà fondamentali.

Per quanto possibile, alla luce pure della giurisprudenza, si vuol tentare allora di distinguere i limiti alla differenziazione legislativa delle Regioni in virtù di queste due *rationes*¹¹⁸, partendo dal principio di unità.

In generale, questo principio può operare e trovare concretizzazione come clausola generale, oltre che attraverso i «principi fondamentali» di cui all'art. 117, 3° comma e, come detto, i poteri sostitutivi, anche grazie ai titoli abilitanti a tutelare interessi nazionali ricavabili dalle materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato nonché, infine, tra queste, quelle materie definite "trasversali" ponendosi come limite rispetto ad altri ambiti inclusi quelli regionali.

Questi limiti, insieme ai vincoli di cui ai principi dell'art. 119 Cost., dovrebbero essere tenuti in conto non solo a seguito dell'intesa Stato-regioni ma anche in sede di negoziato per l'attivazione del regionalismo differenziato. Anche in tale occasione non si può non accertare l'esistenza di eventuali limitazioni della competenza legislativa regionale, rispetto alle materie che si intende 'convertire' in esclusivamente regionali, derivanti dalla interferenza con ambiti materiali che

¹¹⁸ Sulla suddivisione in ragione delle finalità, v. M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 468 e ss. L'A. individua in particolare quattro categorie "in quanto strettamente connesse: a) a profili organizzativi dello Stato centrale; b) al ruolo internazionale dello Stato; c) a valori e interessi infrazionabili; d) al principio di eguaglianza, p. 468. Quanto a un'altra possibile classificazione si rinvia a S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 140 e ss. e in particolare al punto in cui si distingue le materie di cui all'elenco del 2 comma dell'art. 117 a seconda di 4 finalità, ovvero quella collegata ai "poteri sovrani e all'identità statale", quella relativa a "organismi statali e competenze relative agli enti locali", quella riguardante "fondamentali materie costitutive dell'ordinamento giuridico", quella infine collegata a "compiti di garanzia del sistema economico e dello Stato sociale".

restano di competenza esclusiva statale, al contempo individuandosi “i modi e i termini di esercizio”¹¹⁹.

Secondo infatti consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza residuale delle regioni, oltre a entrare in gioco i limiti derivanti dal rispetto della Costituzione nonché i vincoli comunitari e dagli obblighi internazionali, *valgono anche, “se del caso, quelli indirettamente derivanti dall’esercizio da parte dello Stato della potestà esclusiva in “materie” suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle regionali (...)*¹²⁰. Questi limiti che consentono un’indubbia “ricentralizzazione” del regionalismo italiano¹²¹, sono ricondotti dalla stessa Corte costituzionale non tanto a una “materia” in senso stretto quanto invece a competenze legislative statali cosiddette trasversali giacché idonee ad investire qualunque materia, sia essa di competenza concorrente o residuale delle regioni. L’elemento comune a tutte queste “non-materie” è l’aspetto teleologico.

In questi casi gli ambiti competenziali non hanno oggetti precisi quanto piuttosto “finalità” che devono essere perseguite e che perciò sono connesse, intersecandoli in modo inestricabili, con una pluralità di altri interessi oggetto anche di competenza regionale. A tal proposito la dottrina utilizza perciò le espressioni di *materie-funzioni o materie-valori*.

4.1. Gli elementi unificanti.

Tradizionalmente rientra in queste non-materie la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema *ex art. 117 Cost., comma 2, lett. s)*.

Inteso come “valore” costituzionalmente protetto, rispetto al quale si manifestano competenze diverse, che possono essere anche regionali, spetta qui allo Stato “le

¹¹⁹ Così, anche, R. BALDUZZI E D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivistaaic.it*, p. 10.

¹²⁰ Corte cost. n. 274/2003, cit.

¹²¹ Cfr. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012, in particolare, p 22 e ss. L’A. tuttavia critica questo evidente fine di riportare al centro le competenze regionali ricorrendo anche a un’interpretazione estensiva delle competenze statali, in particolare quanto all’art. 117, comma 2 lett. *m* forzando qui l’interpretazione ben oltre la sua *ratio*.

determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"¹²². La tutela dell'ambiente non è da considerarsi come una "materia in senso tecnico"¹²³ dai confini predefiniti¹²⁴, ma un fine che legittima l'intervento del legislatore statale con ricadute su materie come quelle dell'urbanistica e il governo del territorio oppure dell'agricoltura, caccia e pesca che, per quanto riservate alla competenza regionale, concorrente e residuale, si troveranno soggetti ai limiti statali. Giacché si connette con diversi altri interessi, ben può lo Stato dettare "standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali, ex art. 117 della Costituzione"¹²⁵.

¹²² La prima pronuncia in proposito in tema di attribuzioni e competenze Stato-Regioni in materia ambientale dalla Corte costituzionale, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, è la nota sentenza n. 407, 10 luglio 2002, laddove, in particolare al p. 33.2 ove si osserva che dai lavori preparatori del nuovo art. 117, lett. s "l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (...)" senza tuttavia per questo ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente "si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato". V., in merito, per un commento critico, S. CALZOLAIO, *L'ambiente e la riforma del Titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti, Corte costituzionale n. 407/2002 e 536/2002)* in *Forumcostituzionale.it*. Peraltro, già in precedenza, nella sentenza n. 183/1987 la Corte costituzionale considerava l'ambiente "non materia" in senso tecnico, ovvero un "interesse" perseguibile dalle Regioni nell'esercizio delle competenze nei settori di materie strettamente connesse con l'ambiente quali l'urbanistica, i lavori pubblici, l'agricoltura, la caccia e la pesca, l'assistenza sanitaria, il turismo, la navigazione e i porti lacuali.

¹²³ In questo senso Corte cost. 18 marzo 2005, n. 108, laddove si afferma che relativamente all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, "non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003)". Per un commento, si rinvia a V. M. SCIARRA, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

¹²⁴ Cfr. F. BENELLI, *L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, p. 176, nota alla sentenza 222/2003.

¹²⁵ Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536. Per un commento, con diverse note critiche, v. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 1/2003.

In questa logica, seppure divenga oggetto di un eventuale regionalismo differenziato, essendo menzionato all'art. 116, terzo comma, tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva rispetto alle quali è possibile richiedere "ulteriori forme e condizioni di autonomia", la tutela ambientale comunque non entrerebbe nella sfera di competenza esclusiva della Regioni: essa resterebbe un ambito che "investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze"¹²⁶. La legislazione regionale, senza dubbio non potrebbe violare o, meglio, "derogare in senso peggiorativo"¹²⁷ gli *standard* di protezione uniformi validi su tutto il territorio previsti dalla disciplina statale peraltro, quasi sempre, in attuazione del diritto europeo. Entrerebbe in questo caso in gioco anche il limite dei vincoli internazionali e comunitari di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.

Qualora invece l'eventuale deroga dei livelli di tutela fosse realizzata attraverso l'introduzione di criteri e procedimenti permissivi più protettivi, in questa ipotesi, guardandosi in particolare al trattamento differenziato delle situazioni giuridiche soggettive, opererà il limite, punto di equilibrio tra eguaglianza dei diritti e diritto alla diseguaglianza¹²⁸, contenuto nell'art. 117 Cost, comma 2, lett. m), dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui si dirà a breve, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale attraverso l'esercizio della potestà legislativa statale. Se in via di principio spetta alla disciplina statale "tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente"¹²⁹, un'autorizzata diversa disciplina regionale anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente non potrebbe essere esclusa ma non dovrebbe creare situazioni eccessivamente differenziate sul territorio italiano, violando la parità di trattamento "minima". Quest'ultima potrebbe peraltro subire lesioni anche sotto altro profilo. Interferendo, oltre che con la tutela della salute, con la materia della concorrenza riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma

¹²⁶ Corte cost. 407/2002, cit.

¹²⁷ Corte cost. 28 giugno 2006, n. 246.

¹²⁸ Di "felice punto di equilibrio" tra la spinta autonomistica e eguaglianza nei diritti parla R. TOSI, *Cittadini, Stato, Regioni di fronte ai «livelli essenziali delle prestazioni...»*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 630.

¹²⁹ Corte cost. 9 giugno 2008, n. 214. Vedi, in merito anche a questa pronuncia, F. FONDERICO, *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente*, in *Gior. dir. amm.*, 2010, n. 4, p. 368 e ss.

lett. e, della Costituzione, si rischierebbe di non assicurare la 'parità di trattamento' altresì sotto questo aspetto. Qualora si andasse ad alterare le condizioni del mercato concorrenziale, una legislazione regionale più rigorosa non sarebbe ammissibile, andando a sconfinare nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Anche quest'ultima voce si mostra peraltro, secondo costante indirizzo giurisprudenziale, dotata di capacità espansiva.

La tutela della concorrenza si caratterizza infatti per la "natura funzionale" individuando, più che degli oggetti, "delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata"¹³⁰, considerato che gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese devono esprimere un "carattere unitario"¹³¹. In questo ambito sono poi fortemente integrati il diritto comunitario e il diritto nazionale. Anche in ragione di queste interferenze di disciplina¹³², questa competenza 'trasversale' riservata alla legislazione statale finisce con il ricomprendere interessi che vanno ben oltre quelli tradizionali. La Corte, invero, riferendosi alla nozione più ampia di concorrenza – di tipo "dinamica" - presente nel diritto comunitario, ha esteso il significato oltre quello della libertà degli operatori economici dai monopoli di stato o da restrizioni poste da soggetti privati per includere, nella competenza legislativa statale, non solo gli strumenti antitrust ma anche gli "interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto" nonché le misure pubbliche volte a "ridurre squilibri, a favorire

¹³⁰ Corte cost. 15 novembre 2004, n. 345 in *Le Regioni*, 3/2005, con nota di A. CONCARO – I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e materie trasversali: alcune riflessioni a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, p. 434-439. Gli A. criticano la scelta di lasciare aperta l'autonomia delle Regioni, oscillante in funzione della natura e del tipo di intervento statale, trattandosi, "evidentemente, di un criterio che poggia su basi estremamente labili e indeterminate e che, proprio per questo rischia di espandere potenzialmente a dismisura l'ambito di intervento statale".

¹³¹ Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 14. Per un commento sulla pronuncia e sul dibattito che questa ha sollevato si rinvia a R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e parte II della Costituzione (in margine alla sent.14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2008, p. 791 ss.

¹³² V., in proposito, in termini critici, R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della costituzione* (nota a Corte cost., n. 14/2004), in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1007 e ss. nonché L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *federalismi.it*, n.5/2004, p. 6 e A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 262.

le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o instaurare assetti concorrenziali”¹³³. Tra questi ultimi vanno ricompresi anche i c.d. aiuti di stato qualora tesi non già a falsare la concorrenza ma volti a “finalità di coesione economico-sociale” richiedendo “una visione degli assetti del mercato nazionale, del quale sono intese a rafforzare l'efficienza”.

Tutti questi strumenti unificati in capo allo Stato, valgono a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale¹³⁴, dovendo dettare una disciplina che assicuri la concorrenza in “modo uniforme su tutto il territorio”¹³⁵ ed evitare differenziazioni territoriali, in questo settore, “non tollerabili”.

4.2 Le clausole di uniformità/uguaglianza

Collegati direttamente al principio di eguaglianza sono certamente quelle competenze che vedono lo Stato preservare il monopolio esclusivo della titolarità ed esercizio dell'essenziale funzione giurisdizionale nonché della disciplina del diritto sostanziale, salvo per l'ipotesi espressamente suscettibile di conversione in potestà esclusiva regionale quale è la “organizzazione della giustizia di pace”.

In questi ambiti le situazioni giuridiche non possono essere differenziate *ratione loci*, dovendosi garantire al cittadino una uniforme disciplina: qui il principio di uguaglianza, richiamato costantemente come parametro giuridico di legittimità sotteso alle materie riservate alla potestà statali, costituisce un vincolo per la legislazione regionale.

¹³³ Corte cost., n. 14/2004. Secondo la Corte “proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”.

¹³⁴ Corte cost. n. 345/2004, cit.

¹³⁵ Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 28.

Si tratta di materie come il diritto penale, diritto civile e il sistema processuale previste in particolare all'art. 117 Cost., comma 2, lettere l), quanto all'ordinamento penale e a quello civile, e m) relativa ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Quest'ultima potestà 'teleologica', costituente peraltro, come visto, una finalità che pure consente l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, è certamente tesa a garantire l'attuazione del principio di uguaglianza, sia pure ad un livello, come precisato dalla Consulta sin dalla sua prima sentenza, in particolare la n. 282 del 2002¹³⁶, di contenuto minimo¹³⁷, ovvero, "essenziale".

"Nucleo di una cittadinanza nazionale indisponibile a ogni ipotesi di differenziazione territoriale"¹³⁸, questa non-materia può andare ad incidere su tutte le materie rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie tale da "assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle". A questa condizione di garanzia dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", che può essere intesa come "clausola di tendenziale omogeneità"¹³⁹ per i livelli minimi, da assicurare a tutti, dovrà necessariamente essere subordinata l'attuazione del regionalismo asimmetrico¹⁴⁰.

¹³⁶ Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282 con commento di C. TUCCIARELLI, *La sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in *forumcostituzionale.it*.

¹³⁷ Livello minimo e livello essenziale, secondo la dottrina, non sempre coincide dipendendo dal punto di vista del soggetto che determina, non delimitando "la competenza dello Stato il quale è libero di innalzare quanto ritiene il livello delle prestazioni che devono essere garantite in modo uniforme". Cfr. R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."*, op. cit.

¹³⁸ Cfr. A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico: il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Reg.*, 6/2003, p. 1091.

¹³⁹ Cfr. M. BELLETTI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "coordinamento della finanza pubblica"*, in C. Bottari (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Rimini, Maggioli Editore, 2014, pp. 17.

¹⁴⁰ Al carattere "subalterno" quanto all'attuazione del regionalismo asimmetrico fa riferimento A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *DEPR online*, n. 1/2019, p. 26

Pur essendo una materia trasversale perché possa operare sarà necessario formalizzare le relative decisioni in merito— come pure recita la norma costituzionale alla lett. m) - alla “determinazione” del ‘ragionevole’ livello essenziale. Non potendosi intendere come una sorta di “passepartout”¹⁴¹ utilizzabile dal legislatore a proprio discrezione, a secondo dei casi e piuttosto vincolato all’aspetto finanziario e a una valutazione di adeguatezza¹⁴², occorrerà che le scelte “almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori”¹⁴³.

Questo vincolo oltre ad essere condizionato dalle possibilità finanziarie può peraltro a sua volta condizionare le stesse scelte finanziarie. I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” possono essere richiamati infatti, come pure accaduto in giurisprudenza costituzionale, in combinato con ‘i principi fondamentali’ statali del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3) che pure possono vedere “recessiva” l’autonomia legislativa regionale, in particolare finanziaria e organizzativa, a fronte di misure necessariamente uniformi sull’intero territorio nazionale, in nome dell’unità economica¹⁴⁴. Allorché questi

¹⁴¹ Per utilizzare la felice espressione di L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, p. 13 e ss. L’A. compie una puntuale e approfondita ricostruzione del concetto anche alla luce della giurisprudenza costituzionale con uno sguardo attento ai servizi sanitari in considerazione della normativa finanziaria e delle relative pronunce della Corte costituzionale.

¹⁴² Su questo punto, quanto in particolare al differente approccio in dottrina, in merito al concetto di ‘essenzialità, tra ‘sufficienze’ e ‘adeguatezza’, v., ancora, L. TRUCCO, *Ibidem*.

¹⁴³ Corte cost., 13 marzo 2003, n. 88. Per un commento, v. A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13 - 27 marzo 2003, n. 88*, in federalismi.it

¹⁴⁴ In termini fortemente critici si esprime M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell’unità economica e dell’unità giuridica*, in Issirfa.it, 2013. L’A. constata che “è proprio il pervasivo coordinamento, che prescinda o meno dall’attuazione di Piani di rientro”, a rischiare “di porre in serio pericolo la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, per il venir meno dell’autonomia di spesa regionale sulle scelte allocative in ordine al soddisfacimento dei diritti sociali, che rischia di imporre una compartecipazione degli utenti dei servizi nella concreta fruizione dei “livelli essenziali delle prestazioni”. Tuttavia successivamente al 2015, alcune sentenze del giudice delle leggi sembrano attenuare queste spinte centralistiche ritenendo necessaria ma anche “sufficiente” “contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente

principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, "sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno *standard* uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico (...), avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro"¹⁴⁵. Del resto la stessa autonomia differenziata deve potersi svolgere, secondo l'art. 116, comma 3, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. e in particolare, tra gli altri, con quello di un 'bilancio in equilibrio'¹⁴⁶.

La competenza concorrente del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ascrivibile anch'essa al novero delle materie finalistiche - di per sé eccedendo "inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali"¹⁴⁷ - è ben idonea allora a porre forti vincoli alle Regioni in merito a scelte di bilancio che rendano necessario un coordinamento nazionale. Anche questa competenza come quella della tutela della concorrenza è del resto strettamente connessa agli obblighi derivanti dal diritto europeo¹⁴⁸, sollecitando perciò procedure collaborative¹⁴⁹. La competenza statale può addirittura in questa

attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012)" e così sollecitando procedure collaborative. Vedi Corte Cost., 10 febbraio 2016, n. 65, punto 5.1.

¹⁴⁵ Corte cost. 19 luglio 2013, n. 219.

¹⁴⁶ Ovvero "un debito pubblico più che sostenibile; una capacità fiscale adeguata; un sistema tributario che non abbia esercitato tutta la pressione fiscale; una finanza locale equilibrata; e, ovviamente, l'assenza di piani di rientro o di forme di commissariamento statale" laddove poi "a fronte di queste condizioni, si apre l'altra questione della fiscalizzazione, o meno, delle ulteriori risorse che lo Stato deve trasferire, a fronte delle competenze asimmetriche". Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in *Issirfa.it*

¹⁴⁷ Corte cost., 18 dicembre 2003, n. 376. Per un commento e, in particolare, sulla connessione tra funzione legislativa e amministrativa derivante da questa pronuncia sia pure criticando, perché idoneo a creare "non poche incertezze", il passaggio in cui si sostiene che l'esercizio di poteri amministrativi, in ordine all'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, è in ogni caso collegato alla potestà esclusiva dello Stato in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari" (art 117, c. 3) A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa (nota alla sentenza n. 376 del 2003 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2004, 763 e ss.

¹⁴⁸ Corte cost. 3 aprile 2013, n. 60, punto 5.2

¹⁴⁹ Vedi, in merito, anche F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, p. 4

ipotesi estendere il suo raggio d'azione 'avocando a sé' l'esercizio di poteri amministrativi: affinché il coordinamento possa "concretamente" realizzarsi a "livello centrale" possono collocarsi anche "poteri puntuali"¹⁵⁰ di carattere amministrativo ben disciplinabili dalla legge statale anche in virtù dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Infine, uguale potere estensivo deve essere riconosciuto, come si anticipava, anche ad altre materie di competenza statale attinente più strettamente al diritto sostanziale-processuale di cui alla lettera l) quale è *l'ordinamento penale, potendo la legge statale costituire la "sola fonte del potere punitivo" ad esclusione di qualunque possibilità per le Regioni di introdurre nuove incriminazioni o modificare fattispecie incriminatrici previste dal legislatore statale*¹⁵¹. Questo limite "trasversale", che va ad attraversare tutte le materie-oggetto, comprese quelle di competenza regionale esclusiva, può operare una compressione del potere regionale allorché la legge nazionale è tesa a garantire "beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria"¹⁵². Infine anche *l'ordinamento civile*.

Qualora non entri il gioco la clausola di tendenziale uniformità dei livelli minimi, può operare come clausola di uniformità rappresentando il 'vecchio' divieto per la legislazione

¹⁵⁰ Corte cost. 12 gennaio 2005, n. 35 come poi confermata in seguito nonché, più da ultimo, 19 luglio 2011, n. 229, punto 3.1. Per una ricostruzione e puntuale analisi della giurisprudenza costituzionale in merito si rinvia a M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali*, op. cit.

¹⁵¹ Corte cost. 5 dicembre 2018, n. 222 laddove si osserva che ciò è «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» (sentenza n. 50 del 1980), rispetto ai quali «l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità» (così, ancora, la sentenza n. 104 del 1968). In senso ampio, non limitato alla sistematica dei reati e pene, v. M. D'AMICO, *Riforma del titolo V della Costituzione: legislazione esclusiva statale e ordinamento penale*, in *www.federalismi.it*, p. 5.

¹⁵² C. cost., n. 21 giugno 2004, n. 184, nonché, più di recente, C. cost. 7 marzo 2012, n. 63 al punto in cui si osserva che "è necessario tener conto che la "materia penale", intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori: essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni". Per un'ampia trattazione con un'approfondita analisi della giurisprudenza, si rinvia a V. NAPOLEONI, *Riserva di legge e norme regionali in materia penale*, Libro dell'anno del diritto 2015, Istituto dell'Enc. italiana, Roma, 2015, p. 121 e ss.

regionale di "alterare le regole fondamentali"¹⁵³ che disciplinano i rapporti privati, qui pure rientrando, tra gli altri, i 'principi e i criteri delle responsabilità' non suscettibile di disciplina differenziata e dovendo rispettare il principio di eguaglianza¹⁵⁴.

5. Brevi osservazioni conclusive.

L'attuale impianto costituzionale, nella seconda parte, è molto cambiato rispetto al progetto originario.

Seppure il Costituente, dopo lungo dibattito, aveva finito con l'introdurre, secondo una lettura sistematica degli art. 3 e 5, una concezione teleologica dell'autonomia fortemente decentrata, è con la riforma costituzionale del 2001 che il principio autonomistico è andato ampliando la sua capacità espansiva.

L'uguaglianza tra i cittadini, quale elemento costitutivo dello stato costituzionale democratico, realizzabile, in particolare quanto alla "rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale", anche attraverso la promozione dell'organizzazione dei "grandi gruppi di interessi omogenei nel loro interno" dal punto di vista territoriale-sociale e "differenziati da altri" - sia pure affinché questi interessi, "il più possibile aderenti alla varietà dei bisogni reali di tutta la società", potessero essere tenuti in conto da e nel quadro delle deliberazioni di politica generale¹⁵⁵ - può oggi ben vedere regole specifiche tese a migliorare il bene pubblico variabili, in diverse materie, a seconda del territorio. Con la costituzionalizzazione del processo anticipato sul piano legislativo, negli anni novanta del secolo scorso, dalle riforme

¹⁵³ Corte cost. 28 luglio 2004, n. 282. Su questa sentenza come per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale prima e dopo la riforma costituzionale del 2001, si rinvia a E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005. Contro l'idea di materia trasversale dell'ordinamento civile e penale, v. G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, *Cortecostituzionale.it*, p. 64. Diversamente, C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile*, in *federalismi.it*.

¹⁵⁴ V., per prima, Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282.

¹⁵⁵ Più precisamente "differenziate dagli altri per le diverse condizioni storiche, geografiche, economiche, allo scopo di far pervenire le voci più chiare e genuine di questi interessi all'atto delle deliberazioni di politica generale, sicché tali deliberazioni risultassero il più possibile aderenti alla varietà dei bisogni reali di tutta la società". Così, C. MORTATI, seduta pomeridiana del 18 settembre 1947, l'Assemblea Costituente discussione generale della Parte seconda del progetto di Costituzione relativa a «Il Parlamento».

Bassinini del cd. federalismo amministrativo, viene introdotta nella seconda parte della Costituzione, in svariate disposizioni, quella logica propria della sussidiarietà: l'intervento dello Stato deve essere limitato e sussidiario in ogni ambito a partire da quello legislativo per arrivare, attraverso i poteri straordinari sostitutivi, a quello amministrativo mentre a dover intervenire in via generale deve essere il livello più vicino al cittadino e più in grado di soddisfare le esigenze locali.

Tutto questo non è tuttavia idoneo a segnare una 'cesura' rispetto al modello regionalistico originario.

Non è qui che si nasconde il pericolo di annientare quella consapevolezza, propria di chi pure ha caldeggiato il sistema regionale, che non ha mai guardato al problema delle regioni più svantaggiate come quelle meridionali come a una questione risolvibile "nell'ambito delle singole Regioni cui viene concessa l'autonomia". Ben si riteneva invece che "i problemi meridionali si possono risolvere solo sul piano nazionale, nell'ambito della politica generale dello Stato", in occasione - ieri come oggi stante, a giusta ragione, l'unicità dell'ordinamento e quindi l'attribuzione alla competenza esclusiva statale - delle decisioni in materia di politica doganale, tributaria (...), degli scambi internazionali, della stessa politica estera". Le forti differenze economico-sociali e territoriali, era opinione assolutamente condivisa, mal avrebbero potuto sopportare un para-federalismo.

Appariva evidente a qualunque forza politica in seno alla Costituente che il "pericolo della satrapia" e della conseguente rottura dell'unità sarebbero venuti proprio dalla creazione di una Regione anche economicamente autosufficiente.

La giustizia sociale e politica evocata ripetutamente dai Costituenti e divenuta idea di fondo di tutta la prima parte della carta costituzionale, sottesa al principio lavorista come pure, tra gli altri, a quello di solidarietà, di eguaglianza, di autonomia poteva trovare realizzazione solo attraverso una "equa distribuzione delle ricchezze nazionali tra le regioni", anche in considerazione delle loro necessità. Perché era ben chiaro ai Costituenti, in particolare a quelli esperti di economia, che "noi non riusciremo mai a dare una vita autosufficiente non dico ad una regione, non dico ad uno Stato, ma nemmeno a questo nostro povero mondo.

Noi siamo sufficienti nel nostro mondo soltanto perché per ragioni fisiche non possiamo andare al di là di esso, ma il giorno in cui in virtù di qualche scoperta, che non è escluso possa ancora avvenire, noi potessimo comunicare con altri mondi, noi ci accorgeremmo di non essere più autosufficienti¹⁵⁶.

A segnare il vero 'scollamento' dal modello regionale di tipo cooperativo e solidale, voluto e previsto dai costituenti in considerazione anche dei gravi squilibri nelle condizioni economiche che caratterizzavano il territorio italiano e che giammai avrebbero potuto ammettere un regionalismo competitivo¹⁵⁷, è allora proprio il regionalismo "ancora più differenziato"¹⁵⁸ che ben mostra di andare oltre agli stessi obiettivi della sussidiarietà¹⁵⁹. È qui che sorgono seri dubbi, alla luce anche del dibattito in costituente, sulla configurazione delle Regioni ancora come tali, come enti amministrativamente e politicamente autonomi e non già in via di trasformazione, effettivamente e gradualmente, in soggetti 'indipendenti', in vere e proprie satrapie.

Se le Regioni sono state, almeno sinora - come previsto dai Costituenti - un fattore non antiunitario ma piuttosto, in generale, un elemento teso a favorire l'unità e la solidarietà nazionale non solo sul piano politico, avvicinando a partire dagli anni settanta del secolo scorso forze politiche contrapposte e favorendo il pluralismo politico, ma altresì per alcuni aspetti sul piano territoriale, divenendo, attraverso anche la cooperazione tra loro, effettivamente garanzia delle democrazie, è fortemente incerto il loro ruolo in futuro, con l'attuazione di un regionalismo oltremodo differenziato e con la "dilatazione" delle diseguaglianze territoriali, economiche e sociali¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Così, L. EINAUDI, Assemblea Costituente, seduta 28 maggio 1947, discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione «Le Regioni e i Comuni», reperibile on line al sito: www.nascitacostituzione.it.

¹⁵⁷ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, op. cit., p. 19. L'A osserva che un "regionalismo competitivo è insostenibile nella forma di Stato composto italiano già per la semplice constatazione che la competizione richiede un "parità di armi" dei "concorrenti".

¹⁵⁸ A. MORRONE, "Federalismo fiscale" e garanzia nazionale dei diritti fondamentali, in A. Pugiotto (a cura di), op. cit., p. 389 e ss.

¹⁵⁹ Cfr. A. MORRONE, *Ibidem*.

¹⁶⁰ Così, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Ed. scient., Napoli 2019, p. 59.

A rischio è la tenuta dell'intero impianto costituzionale.

Ben si può temere, guardando ad altre esperienze straniere che tendono alla frammentazione dell'unità ordinamentale, che si possa per questa via compiere un passo verso la rottura, unitamente al principio unitario a cui pure è sotteso il principio di eguaglianza, dello stesso patto costituzionale.

Il regionalismo differenziato dovrebbe infatti riuscire a trovare un equilibrio con tutti i principi ispiratori della nostra costituzione oltre che con quello stesso della autonomia che per quanto possa divenire ampia, potendo la Regione acquistare competenze sempre più vaste, soprattutto di carattere legislativo, non potrà mai essere intesa come baluardo a difesa di esclusive identità locali¹⁶¹, a discapito delle altre presenti nell'unico quadro ordinamentale. L'autonomia, presupponendolo, dovrà pur sempre svolgersi all'interno della cornice imposta dal principio fondamentale di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e non potrà mai significare "potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)"¹⁶².

L'unità se non effettivamente "identica" applicazione nell'insieme del territorio, venendo meno con il decentramento legislativo - addirittura, in questo caso, potendo mostrare "prestazioni" relativi a diritti civili e sociali meno uguali, non differenti soltanto a un livello 'minimo' - non può non essere intesa come unitaria sotto il profilo della differenziazione organizzata sull'insieme del territorio, differenziazione che, affinché il "Paese, amministrativamente decentrato e snello, si manterrà nazionalmente unitario e compatto",¹⁶³ non può far venire meno l'unità e l'indivisibilità nella solidarietà della sua economia che pure ha un unico mercato

¹⁶¹ Cfr. A. MORELLI, *Le Autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *DirittiRegionali.it*, 21 aprile 2018, p. 9.

¹⁶² Corte cost. 19 luglio 2013, n. 219.

¹⁶³ P. ROSSI, 4 marzo 1947, cit.

nazionale verso l'esterno e un'unica "coscienza nazionale, che è coscienza degli interessi comuni a tutta la collettività nazionale"¹⁶⁴.

È la coscienza democratica del popolo, alimentata da un'effettiva giustizia sociale per la verità difficilmente perseguibile amplificando le diseguaglianze territoriali nell'ambito dell'unico territorio italiano, che concorre a mantenere l'unità dell'ordinamento e dello stesso territorio.

Si tratterà allora di vedere se "l'uomo che ha perso il senso dell'Essere, che si muove soltanto in mezzo alle cose utilizzabili, sganciate dal loro mistero"¹⁶⁵, nell'ambito del regionalismo ancora più differenziato, pure voluto dai più ricchi in una visione tutt'altro che altruistica e di solidarietà, saprà, attraverso il fronte economico e ancor prima "spirituale", "rifare il rinascimento" per ricostruire quella civilizzazione che sembra si vada sempre più perdendo. Le perplessità, ad essere onesti, qui aumentano.

¹⁶⁴ R. GRIECO, *Assemblea Costituente*, seduta del 7 giugno 1947, cit.

¹⁶⁵ Cfr. E. MOUNIER, *Refaire la Renaissance*, in *Esprit*, ottobre, 1932 poi pubblicato da Paris Editions du Seuil, Points, Essais, 2000.