

La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*

di

Anna Maria Citrigno**

SOMMARIO: 1. Premessa.– 2. La revisione dell’art. 116 Cost. del 2001.– 3. La questione irrisolta del federalismo fiscale: i diritti sociali dal centro alla periferia.– 4. La proposta di modifica dell’art. 116 contenuta nel progetto Renzi-Boschi.– 5. Il regionalismo differenziato: quali le prospettive di attuazione e quali le possibili ricadute sui diritti sociali?

1. Premessa

La facoltà di richiedere competenze aggiuntive da parte delle Regioni a statuto ordinario ha messo in moto un rinnovato interesse per il modello del “regionalismo differenziato”, previsto dall’art. 116, c. 3, Cost. L’attenzione da ultimo riaccesasi nei confronti di tale forma di regionalismo ha origine nelle richieste avanzate nel 2017 da parte di alcune Regioni del Nord (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna), alle quali hanno poi fatto seguito le iniziative di diverse altre Regioni. Tentativi di attuazione di tale previsione costituzionale, com’è noto, non erano mancati subito dopo l’entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V, nel 2001, ma nessuno aveva raggiunto l’esito sperato.

Le nuove prospettive di attuazione del regionalismo asimmetrico, a seguito dei referendum consultivi che hanno avuto luogo nell’ottobre del 2017 in Veneto e in Lombardia, hanno alimentato un dibattito molto acceso su quella che è considerata una tra le novità di maggiore rilievo introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001. Il processo devolutivo delle competenze che avrebbe dovuto realizzarsi con la

* Il presente contributo è destinato agli *scritti in onore* di A. Ruggeri in corso di pubblicazione.

** Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Messina.

riforma del titolo V, per una serie di ragioni, non ultima la grave crisi economico-finanziaria esplosa nel 2007-2008, si è tradotta in una drastica riduzione dei poteri delle Regioni, secondo una logica fortemente accentratrice. Mentre il Veneto e la Lombardia hanno fatto ricorso a un referendum consultivo regionale, prima di dar luogo alla procedura diretta alla concessione di “ulteriori forme e condizioni particolari” di autonomia, la Regione Emilia-Romagna ha avanzato la proposta di avvio della trattativa direttamente al Governo. L’effetto trascinalimento non si è fatto attendere, sicché anche altre Regioni (tra cui la Liguria, il Piemonte e la Puglia) si sono incamminate lungo il medesimo percorso.

Se, in linea di principio, appare accettabile che alcune Regioni “virtuose” possano esercitare un numero di competenze superiore rispetto a quello delle Regioni caratterizzate da minore efficienza, occorre comunque valutare con attenzione le modalità e gli strumenti con i quali si può dar luogo alla differenziazione e, in particolare, se la stessa possa tradursi nella mera rivendicazione di risorse da parte delle Regioni più ricche a scapito di quelle più povere (che coincidono con quelle meridionali). Si è sostenuto, in proposito, che il regionalismo differenziato si può tradurre sia nel senso “che le Regioni abbiano formalmente poteri diversi”, sia che esercitino diversamente l’autonomia di cui sono dotate, differenziandosi di fatto¹.

Se con il Governo Conte I le trattative tra le tre Regioni del Nord e il Governo avevano raggiunto uno stadio piuttosto avanzato, anche se nella fase

¹ Cfr. R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo, – Il regionalismo differenziato – Studi e ricerche* n. 1/2008, p. 9; *ivi*, L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, p. 87 e ss.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2007, pp. 199-208; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2008; A. MORRONE, *Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007; G. D’IGNAZIO, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007; da ultimo cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017, 625 ss. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017; M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018, p. 2. F. CLEMENTI, *L’aumento delle differenze e i contrappesi da prevedere*, in *Il Sole24Ore*, 15 febbraio 2019. M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

finale non si era riusciti ad approvare definitivamente le intese soprattutto per i dubbi di una delle due forze politiche di maggioranza, con il Governo Conte II è possibile che il nuovo contesto non consenta al processo di attuazione del regionalismo differenziato di giungere a compimento.

In realtà sembrerebbe sussistere una sostanziale continuità tra i due Esecutivi.

In base al “contratto di governo”, sulla base del quale si era formato il Governo Conte I, l’attuazione del regionalismo differenziato era un obiettivo prioritario dell’agenda di Governo².

Le “linee programmatiche” dell’attuale Esecutivo, illustrate dal Presidente del Consiglio Conte davanti alle Camere preliminarmente alla votazione di fiducia, recitano ora al punto 20: «È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell’unità giuridica e economica; definisca i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni standard; attui compiutamente l’articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che prevede l’istituzione di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi. Ciò eviterà che questo legittimo processo riformatore possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese. Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute – di natura politica, giuridica, economica e sociale – che questo trasferimento determina, occorre procedere con la massima attenzione. In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione».

Nel secondo passaggio si evidenzia l’importanza di integrare il processo di attuazione del regionalismo differenziato con la fissazione dei livelli essenziali e con la predisposizione delle condizioni necessarie affinché il nuovo assetto delle competenze non si traduca nell’accentuazione del divario economico-sociale tra Nord e Sud³. A tale proposito nel momento in cui si scrive è stata presentata ed

² Il “Contratto per il Governo del cambiamento” è consultabile al seguente *link* http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf.

³ I. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in

inviata ai Presidenti delle Regioni la bozza di una legge quadro contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e degli obiettivi di servizio⁴. Il Ministro per gli affari regionali considera fondamentale "la necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale livelli di servizio, anche attraverso la perequazione infrastrutturale così come la necessità di garantire il finanziamento delle competenze riconosciute attraverso i principi del dlgs 68/2011 sottolineando il particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrate, territorialità dei tributi e perequazione"⁵.

2. La revisione dell'art. 116 Cost. nel 2001

Nell'esperienza repubblicana la "specialità" delle Regioni non rappresenta un'eccezione. La previsione di cui all'art. 116 Cost. pre-riforma riconosceva già alle cinque Regioni a statuto speciale "forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base del contenuto degli statuti speciali adottati con legge costituzionale⁶. Anche dopo la revisione operata con la l. cost. n. 3 del 2001, la previsione di cui al primo comma è rimasta sostanzialmente immutata, salvo l'aggiunta delle denominazioni "Südtirol" e "Vallée d'Aoste", rispettivamente al Trentino e alla Valle d'Aosta, al fine di tutelare l'identità composita delle due Regioni. Per quanto riguarda le Regioni ad autonomia ordinaria, com'è noto, l'attuazione degli Statuti, avvenuta solo a partire dagli anni '70, ha fatto sì che fossero proprio quelle a Statuto speciale a dare avvio al regionalismo italiano, seppure, va detto, in un

www.dirittiregionali.it, n. 1/2019. L'A evidenzia come "la circostanza che la domanda di maggiore autonomia sia pervenuta, fino ad oggi, dalle tre Regioni che nel complesso producono quasi il 40% del PIL nazionale e che presentano il più alto reddito medio pro-capite sembrerebbe avvalorare la tesi che anche in Italia vi sia il pericolo concreto che si realizzi la c.d. secessione dei ricchi".

⁴ La proposta è reperibile in <https://www.roars.it/online/la-autonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/>

⁵ In <http://www.affariregionali.gov.it/il-ministro/comunicati/2019/ottobre/legge-quadro/>

⁶ G. MOSCHELLA, *Regioni a Statuto speciale e neoregionalismo*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato, il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004, 445 ss.; G. D'IGNAZIO – G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009.

quadro statale caratterizzato da un forte accentramento⁷.

I primi trasferimenti delle funzioni amministrative alle Regioni si ebbero con i decreti delegati del 1972, ma una più ampia risposta alle istanze autonomiste si ebbe con il D.P.R. n. 616/77, che operò il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nelle materie indicate all'art. 117 Cost., dando così attuazione al c.d. parallelismo delle funzioni amministrative rispetto a quelle legislative di potestà concorrente, in base a quanto previsto dal vecchio testo dell'art. 118 Cost.

In realtà, sino all'approvazione della riforma del titolo V Cost., è prevalsa una visione caratterizzata dal centralismo, nella quale il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica ha costituito un limite al "riconoscimento" e alla "promozione" delle autonomie locali, che l'art. 5 Cost. pone come contenuti di un principio fondamentale. Invero, il ruolo della Regione è rimasto a lungo circoscritto entro gli stretti confini dell'"interesse nazionale", che da limite di merito delle leggi regionali è stato convertito in limite di legittimità alla potestà legislativa regionale. A tal proposito, tra gli aspetti innovativi della riforma del 2001, un elemento di rilievo era costituito dall'assenza di un espresso riferimento agli "interessi nazionali", limite menzionato invece sia nel testo originario dell'art. 117 che in quello dell'art. 127 Cost. L'interesse nazionale e quello delle altre Regioni, insieme ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato rappresentavano, infatti, i limiti alla potestà legislativa delle Regioni. In particolare, l'interesse nazionale da limite di merito era divenuto limite di legittimità delle leggi regionali, fungendo da parametro per la Corte costituzionale, che lo ha spesso utilizzato come strumento di limitazione dell'autonomia regionale. La scomparsa della previsione espressa di tale limite ha suscitato un acceso dibattito dottrinale: alcuni Autori, in particolare, pur in assenza di un'esplicita previsione costituzionale, ne hanno sostenuto la

⁷ Si v. il commento di A. MORELLI, *Articolo 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo Vol. II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e disposizioni transitorie e finali*, Bologna, 2018, p. 325 e ss.

permanenza⁸; altri, di contro, dopo la novella costituzionale, hanno negato si potesse ancora parlare di interesse nazionale⁹. Secondo un'ulteriore interpretazione, l'interesse nazionale sarebbe cristallizzato nelle materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato e non potrebbe pertanto essere utilizzato come titolo autonomo che consenta di attrarre ulteriori poteri legislativi allo Stato¹⁰. È stato efficacemente osservato come il testo del Titolo V non "abbia pretermesso volutamente ogni riferimento all'interesse nazionale" ma piuttosto abbia cancellato semplicemente l'ordinamento gerarchico. «Ma il "variabile livello degli interessi", non più ordinato in gerarchia, è oggi ben presente nel testo costituzionale, tradotto nel principio di sussidiarietà, richiamato di continuo dalla riforma. "Sussidiarietà" significa appunto questo: che le funzioni non sono assegnate una volta per tutte in base a criteri astratti, ma collocate al livello di governo più vicino possibile agli amministrati, purché "adeguato". "Sussidiarietà" e "adeguatezza" (che l'art. 118.1 Cost. opportunamente associa) viaggiano insieme come le due cabine di una funivia, equilibrando i propri pesi»¹¹.

Il superamento del principio gerarchico a favore della pari dignità dei soggetti che costituiscono la Repubblica, l'introduzione del principio di sussidiarietà e cooperazione tra i diversi livelli di governo e, in generale, l'impianto

⁸ Sul tema A. BARBERA, *Chi è il custode degli interessi nazionali*, in *Quaderni costituzionali* n. 2001, p. 345 e ss. Cfr. intervista allo stesso A., *Il regionalismo visto da Augusto Barbera*, reperibile in www.dirittiregionali.it, (2 giugno 2011) in cui si evidenzia come la scomparsa di ogni riferimento agli interessi nazionali debba essere confrontata con l'esperienza degli ultimi anni che dimostrano come "l'interesse nazionale, cacciato dalla porta, è rientrato dalla finestra. La strada, del resto, era obbligata in una Repubblica "una e indivisibile". Tale recupero, tuttavia, è avvenuto non ad opera del Parlamento, la sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio dell'interesse nazionale. Gli interessi nazionali sono così riusciti a farsi strada in vario modo: attraverso le *clausole generali* individuate dallo stesso art. 117 (la "tutela della concorrenza", l'"ordine pubblico", i "livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", l'"ambiente", i "vincoli comunitari", sempre più invadenti); attraverso il *principio di sussidiarietà*; attraverso la *trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato in materie-valori* (o *materie-fini* o *materie-compito* o addirittura *materie non materie*), in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali".

⁹ B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano 2004.

¹⁰ M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.

¹¹ Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le regioni*, n. 6 /2001, p. 1213 e ss.

complessivo della riforma paiono segnare un'inversione di rotta rispetto alla tendenza a valorizzare l'autonomia degli enti territoriali in modo significativo¹².

Pur sommariamente, si proverà qui a ripercorrere l'iter del "federalizing process" italiano, mostrando come la riforma costituzionale del 2001¹³ sia stata, in un certo senso, il completamento della precedente riforma amministrativa avvenuta "a Costituzione invariata" con la legge n. 59/97 (c.d. legge Bassanini), in seguito al fallimento del progetto di revisione costituzionale della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, istituita dalla l. cost. n. 1/97.

Con la disciplina dettata dalla legge Bassanini e i relativi decreti di attuazione si realizza un modello di amministrazione caratterizzato dalle figure del conferimento, del trasferimento, della delega o dell'attribuzione dei compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, salvo quelle riservate in via esclusiva allo Stato. Le novità più significative del c.d. federalismo amministrativo

¹² Tra i numerosi contributi della dottrina si v. almeno A. D'ATENA, *L'Italia verso il "Federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 4/2001; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1247 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6/2001; A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; T. GROPPI – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; S. GAMBINO, *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti*, Milano, 2003; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, 2003. R. TOSI, *Il sistema delle fonti regionali*, in *Il diritto della regione*, n. 5/2002; G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Vol. 1, Jovene, Napoli, 2005; dello stesso A., *Le tendenze centralistiche nella organizzazione amministrativa delle Regioni prima e dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, II, Padova 2007; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, ed. 2009; C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007.

¹³ S. GAMBINO, *Una strada verso il federalismo in Italia? L'A. evidenzia come «la riforma del titolo V della Costituzione italiana, frettolosamente approvata dalla maggioranza politica del tempo, evidentemente, non può avere riferimenti teorici né organizzativi con le tipiche forme federali di Stato. Cionondimeno si assume da più parti di poter fare uso del termine federalismo, atteso che esso viene diffusamente utilizzato diffusamente sia nell'analisi dottrina che dai mezzi di comunicazione di massa. Con riguardo tanto ai contenuti della revisione costituzionale del titolo V che alla implementazione del c.d. federalismo fiscale (come prima ancora del c.d. federalismo amministrativo, disciplinato dalla l. n. 59/97), si tratta, comunque, di una formula vuota di contenuti, senza concrete corrispondenze istituzionali alle forme federali di Stato note agli studi comparatisti; in breve, poco più che una formula retorica»*. Dello stesso A. si v. *Regionalismo e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): L'esperienza italiana alla luce delle (recenti) riforme (costituzionali e legislative)*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, v. 2, p. 1209 e ss.

consistono nell'eliminazione del parallelismo tra funzione amministrativa e funzione legislativa e nell'introduzione del principio di sussidiarietà quale criterio ordinatore per l'attribuzione delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, sulla base dell'assunto che l'ente più vicino al cittadino è anche quello maggiormente in grado di esercitare funzioni e compiti in modo efficiente. S'introduce, inoltre, il principio di differenziazione, secondo il quale occorre tenere conto delle differenti dimensioni degli enti, cui potrebbero essere affidate funzioni diverse anche a parità di livello istituzionale, nonché il principio di adeguatezza, riguardante l'individuazione del livello istituzionale più idoneo all'esercizio della funzione che dovrà essere svolta secondo criteri di efficienza ed efficacia.

Senza poter qui ripercorrere esaustivamente le vicende che hanno caratterizzato l'effettiva attuazione della riforma del titolo V¹⁴ e le gravi carenze che quest'ultima ha patito sul piano attuativo, che ne hanno limitato in buona misura la portata, va ricordato che la riforma nasce in un momento in cui sembrava risolta la volontà di una compiuta valorizzazione dell'autonomia in generale e la realizzazione del c.d. "multilevel government"¹⁵, per cui il nuovo assetto costituzionale delineava (e delinea ancora oggi) un sistema a più livelli non a caso definito "Stato policentrico delle autonomie"¹⁶.

In questo quadro, si inserisce compatibilmente l'art. 116, c. 3, Cost. che rappresenta senza dubbio una delle innovazioni più significative che la riforma del 2001 ha introdotto rispetto al testo precedente; tale previsione riguarda il c.d. regionalismo differenziato o asimmetrico, ovvero la possibilità, per le Regioni a statuto ordinario, di ottenere forme e condizioni di autonomia più ampie

¹⁴ Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, XXXIII Convegno AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale" Firenze 16-17 novembre 2018 che rileva come «l'opacità del Titolo V uscito dalla Costituente non ha giovato alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, concorrendo ad alimentare (o comunque consentendo) una declinazione fortemente centralistica dell'assetto delle competenze legislative e amministrative. Si pensi, ad esempio, a come la vaghezza degli enunciati costituzionali relativi ai limiti alla potestà legislativa regionale (e il fenomeno si presentava già negli statuti delle Regioni a regime differenziato) abbia finito con il giocare a favore del soggetto forte del rapporto, vale a dire il legislatore statale».

¹⁵ R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, Relazione al Convegno "La prassi degli organi costituzionali", Bologna, 14-15 giugno 2007, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006.

¹⁶ T. GROPPI – M. OLIVETTI, *op. cit.*

promuovendo la c.d. *differenziazione di diritto* che sino ad oggi non ha visto comunque una concreta attuazione, ma che nell'attuale fase politica sta vivendo una nuova stagione.

Va detto, tuttavia, che le esigenze di una autonomia differenziata non rappresentano una novità assoluta poiché una simile ipotesi si era già manifestata nella fallita revisione costituzionale alla fine degli anni '90¹⁷. Anche se non è possibile rinvenire tratti comuni «della specialità territoriale negli ordinamenti statali che pure s'ispirano a modelli asimmetrici nella distribuzione delle competenze tra centro e periferia»¹⁸, un quadro di riferimento utile per un ragionamento in tema di regionalismo differenziato si può rintracciare, ad esempio, nell'esperienza costituzionale spagnola, «modello paradigmatico di regionalismo asimmetrico»¹⁹.

Il regionalismo asimmetrico spagnolo si è avuto dapprima mediante la differenziazione rispetto alle competenze, sino al raggiungimento di una sorta di omogeneizzazione a favore di un regionalismo cooperativo atto al livellamento

¹⁷ A. ANZON DEMMING, *op. cit.*, p. 51 e ss.

¹⁸ A. MORELLI, *op. cit.*, p. 329.

¹⁹ A. ANZON DEMMING, *op. cit.*, p. 59. L. A. pone inoltre in rilievo l'esigenza di un confronto tra il regionalismo italiano con la riforma sul federalismo in Germania laddove rileva come il processo di differenziazione rispetto a quello previsto dall'art. 116, c. 3 Cost., oltre ad essere limitato ad un numero ristretto di competenze che i Länder possono acquisire, è suscettibile di intervento sostitutivo da parte del legislatore federale. La revisione del II comma dell'art. 72 del GG prevede infatti un ritorno del potere di legiferare al Bund «se e nella misura in cui il ripristino di condizioni di vita equivalenti sul territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello stato nel suo complesso richiedono una regolamentazione legislativa federale». Inoltre, la partecipazione finanziaria si traduce sovente in una determinazione unilaterale dei compiti dei Länder da parte del Bund, dietro offerta di finanziamenti (cd. "compiti comuni", art. 91 GG). A tale proposito cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione. Le variabili istituzionali del "multilevel system of government": tendenze devolutive in alcune esperienze dell'Europa occidentale*, in *Atti del convegno Caserta, 10-11 aprile 2003*, RivistaAic; G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2005, p. 817. L'A., nell'effettuare la comparazione tra il sistema italiano e quello previsto dalla Costituzione spagnola, evidenzia che «se la lettura delle disposizioni costituzionali enfatizza una diversità di attenzione nei confronti del principio dispositivo da parte dell'ordinamento italiano e spagnolo, per contro, un'analisi della dinamica dei due sistemi tende ad attenuare siffatta impressione. Infatti, la traiettoria di entrambi i processi di regionalizzazione sembra evidenziare il prevalere di una tendenza alla riduzione dei fatti differenziali. E tale osservazione testimonia come il regionalismo o il federalismo non possano essere interpretati staticamente attraverso l'interpretazione del mero dato normativo, ma debbano essere considerati nel loro divenire, come fenomeno dinamico».

delle competenze tra le comunità autonome²⁰. La Costituzione spagnola si fonda sull'affermazione di un regionalismo differenziato, attraverso il riconoscimento di alcuni "hechos diferenciales", sulla base del principio dispositivo. Va detto che, nel tempo, i contenuti dei *Pactos autonómicos* concordati con lo Stato centrale, nonché le revisioni degli Statuti hanno determinato un sistema che tende all'omogeneità. Allo stesso tempo il «dibattito sugli "hechos diferenciales", volto ad individuare le ragioni che possono fondare trattamenti distinti a favore delle singole Comunità autonome, ha progressivamente limitato la sua portata ad un numero contenuto di materie, individuabili, in ordine a singoli territori, nelle competenze linguistiche, nell'insularità, nel diritto civile, nelle forme di finanziamento, nell'organizzazione territoriale»²¹.

3. La questione irrisolta del federalismo fiscale: i diritti sociali dal centro alla periferia

La trattazione del regionalismo differenziato non può prescindere dalla tematica del federalismo fiscale, rimasto, com'è noto, sostanzialmente inattuato.

Occorre premettere che il riconoscimento effettivo dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, così come previsto dall'art 119 Cost., costituisce uno degli snodi principali per la realizzazione di un percorso federalista, così come era nelle intenzioni del Legislatore del 2001²². Invero, si è dovuto attendere quasi un decennio dalla riforma del titolo V per l'emanazione della legge delega n. 42 del 2009 attraverso la quale si sarebbe dovuto intraprendere il percorso relativo al c.d. federalismo fiscale. A distanza di un altro decennio si può registrare l'incompleta attuazione della legge delega che attende ancora oggi parte dei relativi decreti per il completamento di un altro dei tasselli indispensabili in una prospettiva federalista o di potenziamento dell'autonomia degli enti territoriali. Ciò a maggior

²⁰ Cfr. A. ALOJA, *Il regionalismo differenziato, perché nessuno ne parla*, in www.diritto.it (25 febbraio 2014)

²¹ G. ROLLA, *op. cit.*, p. 818.

²² Sul punto cfr. A. MORRONE, *op. cit.*, p. 186. L'A. sottolinea come «il limite dell'art. 119, sia *de iure condendo*, in vista di una non immediata attuazione del federalismo fiscale, sia *de iure condito*, nell'incerta e non priva di contraddizioni fase transitoria, costituisce la maggiore e più aleatoria ipotesi sulla concreta implementazione dell'art. 116, co. 3».

ragione facendo riferimento a ipotesi di regionalismo asimmetrico, che richiederebbero il rispetto dei principi posti dall'art. 119 Cost, ma che, al contrario, è dubbio che richiedano la previa attuazione della legge di attuazione dell'art. 116, c. 3²³.

Per quello che più ci riguarda, la procedura deve attuarsi “nel rispetto dei principi di cui all'art. 119”, e quindi innanzitutto nella sussistenza della sostenibilità finanziaria regionale. È stato evidenziato come «l'estensione del principio di asimmetria nelle competenze (e nel relativo finanziamento) a tutte le Regioni non significa però affatto che le Regioni ordinarie possano diventare speciali, ma tutt'al più che alcune di esse potranno diventare “meno ordinarie” delle altre, o meglio, che potranno esercitare qualche competenza esclusiva in più»²⁴. Invero, così non sembra solo avendo riguardo ai numerosi ambiti e materie in cui le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna rivendicano, anche se in misura diversa, quote di autonomia differenziata.

L'ambito materiale in cui le Regioni possono esercitare “forme e condizioni particolari di autonomia” riguarda le materie di potestà legislativa concorrente previste all'art. 117, c. 3, e talune altre riservate alla competenza esclusiva statale. La procedura per ottenere tali forme differenziate di autonomia è abbastanza complessa e richiede la consultazione degli enti locali, l'iniziativa legislativa regionale, l'intesa con lo Stato e la maggioranza rafforzata in Parlamento. Per l'approvazione della legge, sulla base dell'intesa fra Stato e Regione, si è fatto riferimento per lo più al procedimento per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione: «La formulazione qui utilizzata ricorre anche all'art.116, terzo comma, in cui si specifica che le leggi con cui sono attribuite forme e condizioni di autonomia sono approvate

²³ A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo, – Il regionalismo differenziato – Studi e ricerche*, n. 1 /2008, p. 29. Dello stesso autore cfr., *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, ivi, 24 aprile 2003.

²⁴ F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2012, p. 23.

“sulla base di intesa” con la regione. La legge approvata sulla base di intese con le confessioni religiose è una legge rinforzata, e, come tale, può essere modificata, abrogata o derogata esclusivamente con leggi per le quali sia stato rispettato il medesimo procedimento bilaterale di formazione. Il procedimento presenta peraltro alcune analogie anche con quello di approvazione dei disegni di legge di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali»²⁵. In linea di massima, in assenza di una specifica disciplina (che andrebbe introdotta nei regolamenti parlamentari), la questione da risolvere è la portata che deve riconoscersi al principio di bilateralità nel procedimento in questione.

Un primo segnale di cambiamento di rotta verso il rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, “a costituzione invariata”, si può ricondurre in particolare al d.lgs n. 56/2000, attuativo della l. n. 133/99, con cui si dispone la sostituzione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni con la previsione di tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali generati nei rispettivi territori ed inoltre l'istituzione di un meccanismo perequativo delle diverse capacità fiscali delle Regioni. Tale normativa sembra trovare un preciso riscontro nel novellato art. 119 Cost. che prefigura un diverso rapporto tra centro e periferia attraverso un modello di federalismo cooperativo-solidale. Rispetto alla previgente formulazione costituzionale, si può rilevare un significativo ampliamento della sfera di potestà legislativa tributaria regionale, seppure nell'ambito dei principi fondamentali che la legislazione dello Stato deve porre nelle materie del “coordinamento finanziario e del sistema tributario” unitamente all'“armonizzazione dei bilanci pubblici”, così come sancito all'art. 117, c. 3, Cost.

Peraltro, rientrando nell'ambito materiale della potestà concorrente delle Regioni, tale disciplina deve conformarsi alla Costituzione rispettando altresì i vincoli posti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, c. 1 Cost.). Il I comma dell'art. 119 sancisce l'attribuzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle

²⁵ Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, reperibile in www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf.

Regioni. Tale previsione trova riscontro nel secondo comma per il quale, avendo risorse autonome, gli enti in parola “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri” e dispongono di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio”, dal quale emerge la territorialità dell’imposta. A tale disposizione si affianca l’istituzione di un “fondo di perequazione, senza vincoli di destinazione” sulla base di un criterio orientato alla “minore capacità fiscale per abitante” (comma 3). Il modello così delineato è completato dal comma 4 nel quale si stabilisce il vincolo per gli enti territoriali “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” attraverso le risorse costituite da tributi, entrate proprie, compartecipazioni e perequazione. In tal modo il Legislatore costituzionale provvede a contemperare il principio solidaristico e quello autonomistico attraverso l’esclusivo criterio della minore capacità fiscale, senza però determinare con precisione un modello di redistribuzione delle risorse. Si pone così il problema di stabilire la tipologia e l’entità delle risorse da destinare al fondo di perequazione che, in base all’articolo 117, c. 2, lett. e), risulta di competenza esclusiva statale cosicché è lo Stato che, in definitiva, decide in merito alle fonti di entrata del fondo perequativo²⁶. A tale proposito sembra opportuno ricordare che tra le attribuzioni affidate in via esclusiva allo Stato è compresa la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, c 2, lett. m). L’assenza di un richiamo esplicito a tale questione centrale nella previsione di cui all’art. 119 non osta all’individuazione di un indispensabile collegamento esistente tra il fabbisogno finanziario e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. A tale proposito è stato evidenziato «come la lettera m dell’art. 117, II co., della Costituzione non attribuisca alla legislazione esclusiva dello Stato la sola competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti

²⁶ Si tratta di uno strumento importante relativo al perfezionamento dell’unità giuridica ed economica della Repubblica, “espansivo del nobile principio di solidarietà e coesione sociale, garante dell’eguaglianza e dell’uniformità erogativa delle prestazioni essenziali alla vita della collettività nazionale, unica e indivisibile”. Cfr. *Fondazione trasparenza-Regionalismo differenziato, la terza via*, reperibile in http://www.astrid-online.it/static/upload/fond/fondazione-trasparenza_paper-1_2019.pdf.

sociali bensì si estenda, con formulazione dalla natura indubbiamente garantistica, anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano “garantiti su tutto il territorio nazionale”»²⁷. All’assetto perequativo delineato dall’art. 119, c. 3, si affianca inoltre la possibilità di destinare “risorse aggiuntive” ed “interventi speciali” per garantire i diritti della persona e per rimuovere “squilibri economici e sociali” oltre che al fine di promuovere lo sviluppo economico (comma 5). Si prefigura pertanto una duplice fonte di finanziamento che si sostanzia nel fondo perequativo senza vincoli di destinazione e nelle eventuali risorse aggiuntive. Al pari di altre esperienze costituzionali, come ad esempio quella tedesca, il Legislatore costituzionale ha attribuito allo Stato la titolarità della definizione degli standards necessari a garantire nel contempo il principio di unità e quello autonomistico²⁸.

Nel quadro suesposto s’inserisce, peraltro, la previsione del potere sostitutivo del Governo, esercitabile, a norma dell’art. 120, c. 2, Cost., «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», tenendo presente che le procedure che la legge dello Stato definisce devono garantire un esercizio di poteri sostitutivi nel rispetto della sussidiarietà e della leale cooperazione. Tali norme costituiscono le c.d. “cerniere” tipiche degli Stati composti, che servono a mantenere il necessario bilanciamento tra autonomia e unità.

Il sesto e ultimo comma dell’articolo 119 completano il quadro dell’autonomia finanziaria attraverso il riconoscimento della possibilità da parte degli enti territoriali di ricorrere all’indebitamento allo scopo di finanziare spese di investimento senza,

²⁷ S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost, fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche* in *Astrid online* n. 5/2109.

²⁸ T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*; cfr. S. GAMBINO, *Regionalismo e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): l’esperienza italiana alla luce delle (recenti) riforme (costituzionali e legislative)*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, p. 1193 e ss. che a tale proposito evidenzia che «la riforma costituzionale dell’ordinamento regionale e locale si presenta, dunque, come attuazione e sviluppo dei principi costituzionali e non certo come un potenziale superamento del principio dell’unità e dell’indivisibilità. Anche qualora auspicata da parte di taluno e/o da parte di forze politiche localistiche, una simile opzione sarebbe risultata costituzionalmente impraticabile, attesa la natura inviolabile e inderogabile del principio sancito all’art. 5 della Costituzione».

peraltro, poter contare su alcuna garanzia statale sui prestiti contratti.

Dai superiori rilievi emerge un quadro complesso in cui la previsione in ordine all'autonomia finanziaria, se da un lato pone le premesse per una forte valorizzazione del ruolo delle autonomie regionali, dall'altro, sconta la necessità di adeguati strumenti di attuazione e soprattutto richiede un'effettiva volontà politica di darvi concreto seguito. A ciò deve aggiungersi che l'assetto costituzionale della finanza pubblica richiede un coordinamento di natura "circolare" tale da realizzare una concertazione paritaria tra le finanze dei diversi livelli di governo coinvolti. Ciò, a maggior ragione, tenuto conto che le disparità regionali sono ancora molto profonde, in particolare tra Nord e Mezzogiorno. A tale proposito, proprio nel momento in cui si scrive, il dibattito si fa sempre più incandescente e il traguardo non è così scontato, specialmente dopo la crisi di governo e la nascita del Governo Conte II, che pure, come si è visto, ha manifestato l'intenzione di proseguire il processo di attuazione del regionalismo differenziato, ma con tutte le garanzie necessarie a salvaguardare la coesione economico-sociale e l'unità nazionale.

Gli ambiti materiali in cui le Regioni chiedono ulteriori forme e condizioni di autonomia sono numerosi e spaziano dalla tutela dell'ambiente alla istruzione alla sanità; ma a prescindere dalla quantità delle competenze, la mancanza di chiarezza e trasparenza intorno all'accordo avvenuto senza dibattito pubblico e senza il coinvolgimento delle altre Regioni ha contribuito a generare il timore che si tratti di una "riforma costituzionale mascherata" e in grado di dar luogo ad uno "Stato Arlecchino"²⁹.

Tale possibile negoziazione bilaterale tra Regione e Stato desta non poche perplessità soprattutto per il connesso rischio di giungere ad un sistema asimmetrico nel quale potrebbero trovare spazio forti disparità tra le autonomie territoriali, già oggi caratterizzate da condizioni diseguali³⁰. In tale quadro va

²⁹ Cfr. *La Repubblica*, 11 e 16 Febbraio, 2019 rispettivamente pp. 31 e 34.

³⁰ A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in www.federalismi.it, n. 19/2019, p. 4. L. A. parte dal presupposto che nel nostro Paese, «finché non sarà affrontata adeguatamente anche la questione della omogeneizzazione (che in gran parte coincide con l'irrisolta "questione meridionale") – uno dei due elementi del pendolo su cui si dovrebbe reggere l'equilibrio dello Stato sociale/costituzionale – la differenziazione

evidenziata la necessità di definire sistemi di finanziamento e meccanismi di perequazione che escludano lesioni del principio di eguaglianza e una disparità di tutela in ragione del territorio in cui essi risiedono, soprattutto in relazione ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”³¹.

4. La proposta di modifica dell’art. 116 contenuta nel progetto Renzi-Boschi

Senza poter qui ricostruire integralmente il lungo dibattito suscitato dal progetto di riforma Renzi-Boschi, approvato in via definitiva dalle Camere nella scorsa Legislatura e bocciato dal referendum costituzionale del 4 dicembre del 2016, va qui sottolineato come oltre alla trasformazione del Senato e quindi alla volontà di introdurre un bicameralismo asimmetrico, la riforma, per la parte riguardante il titolo V della Costituzione, prevedeva un rilevante ridimensionamento della potestà legislativa regionale, che con la precedente riforma costituzionale del 2001, aveva trovato una notevole espansione, quanto meno sulla carta.

Il disegno di riforma Renzi-Boschi, modificando l’art. 117 Cost., avrebbe trasferito anzitutto alla potestà esclusiva dello Stato la maggior parte delle materie oggi relative alla potestà legislativa concorrente o ripartita tra Stato e Regioni. La prevista soppressione della potestà concorrente rispondeva infatti all’esigenza di ridurre il contenzioso sulla ripartizione delle competenze in virtù della convinzione che potesse costituire un rimedio ai numerosi conflitti che hanno visto la Corte costituzionale quale autentico interprete della riforma del titolo V. Non sembra, d’altro canto, che la potestà concorrente possa essere archiviata *tout court*, non fosse altro perché il testo della riforma, come è stato efficacemente evidenziato, abbondava di formule riecheggianti la concorrenza: locuzioni come “disposizioni generali e comuni” o “norme di principio” implicano, infatti, la coesistenza di una

regionale costituirà una risposta imperfetta e largamente parziale (riguardando essenzialmente la sola “questione settentrionale”) ai problemi italiani».

³¹ S. GAMBINO, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica, Il “nuovo” ordinamento regionale*, Milano, 2002, p. 45 ss.; L. CHIEFFI, *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, 2002; L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999; E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, 2004.

legislazione statale di principio e una legislazione regionale di dettaglio³²; allo stesso tempo, nessuna potestà legislativa può considerarsi “esclusiva”, compresa quella dello Stato³³. In definitiva, la soluzione individuata non appariva di per sé essere in grado di ridurre la conflittualità tra lo Stato e le Regioni³⁴.

Un aspetto particolarmente importante in questo quadro riguardava l'introduzione della “clausola di supremazia” (art. 117, c. 4) in base alla quale la legge statale sarebbe potuta intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo avesse richiesto la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero alla tutela dell'interesse nazionale. Tale previsione rafforzava ancora, forse in modo eccessivo, una visione neo-centralista che probabilmente voleva rimediare alla previsione poco efficace del potere sostitutivo affidato al Governo di cui all'art. 120 Cost., anche questo soggetto a modifica, attraverso la quale si affidava alla legge la definizione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni nel caso in cui si accertasse lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

Ma la previsione che più ci riguarda nel contesto oggetto di queste brevi riflessioni era quella che consentiva il regionalismo differenziato, che, in una prima fase del dibattito, aveva rischiato di essere rimossa del tutto e che poi, nella sua versione finale, risultava ammissibile anche per le Regioni a statuto speciale, seppure soltanto in via transitoria, fino alla revisione degli statuti medesimi (art.

³² F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it, 3 gennaio 2015; cfr. G. RIVOSECCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, in www.gruppodipisa.it, 24 novembre 2014; U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2016.

³³ A tale proposito cfr. C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, Relazione al Seminario su *La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429*, Roma 10 luglio 2014, in www.issirfa.cnr.it (settembre 2014), 3-4; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2015; E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 261*, in www.osservatoriodellefonti.it, fasc. 3/2014.

³⁴ F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace*, cit. Tale assunto trova una giustificazione anche in relazione al fatto che «in un sistema multilivello come quello in cui ogni ordinamento europeo si trova, quasi tutte le competenze sono di fatto concorrenti»; Sul tema cfr. P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it, 2/2014; G. RIVOSECCHI, *Introduzione al tema: riparto di competenze tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, in *Seminario del Gruppo di Pisa*, 2014; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in www.rivistaaic.it, 2/2014.

39, comma 13 del testo di legge costituzionale in esame).

A tale proposito, le Regioni a statuto speciale, lasciate fuori dal contesto di revisione, sarebbero state paradossalmente in grado di realizzare un'espansione della loro autonomia nel caso in cui la riforma fosse stata approvata. Insomma, un disegno complessivo teso alla centralizzazione sulla cui necessità, evoluzione ed attuazione non appare opportuno soffermarsi ancora³⁵.

Occorre invece rilevare come la ripresa di interesse riguardo al regionalismo differenziato da parte di alcune Regioni di cui si è appena detto sia dipesa, con tutta probabilità, soprattutto dalla reazione di rigetto nei confronti della progettata riforma Renzi-Boschi, ponendosi la prima, nei confronti di quest'ultima, in evidente discontinuità³⁶. Peraltro, va detto che la fallita riforma si innestava in un contesto in cui si era già delineato un quadro diretto verso un riaccostamento delle funzioni in capo allo Stato, anche grazie alla interpretazione della giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché al perdurante stato di crisi economico-finanziaria. Quest'ultima ha determinato una ulteriore inversione di rotta che, attraverso una legislazione c.d. dell'emergenza, ha indebolito in modo ancor più evidente l'autonomia delle amministrazioni territoriali. A ciò si aggiunga che i numerosi episodi di corruzione emersi a livello regionale, ma anche locale, hanno contribuito non poco alla crisi dell'autonomia regionale.

³⁵ Di diverso avviso F. PIZZETTI, *Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica* in www.astridonline.it, Relazione tenuta al Convegno di Astrid sul tema "Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato", Roma 5 maggio 2016. Per l'A. infatti, il sistema che sarebbe scaturito dalla riforma avrebbe dato luogo a "un rafforzamento e non un indebolimento del pluralismo territoriale della Repubblica".

³⁶ C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione* in www.federalismi.it, n. 18/ 2018, p. 5 e ss. L. A. evidenzia "una rinnovata consapevolezza delle possibili, importanti implicazioni di questa nuova stagione di attivismo regionale: un attivismo che sarebbe riduttivo ricondurre solo al fallimento del progetto di revisione costituzionale ed al suo effetto stabilizzante, se non addirittura rinvigorente, nei confronti delle autonomie regionali, ma che va piuttosto collegato alle perduranti criticità e limiti entro i quali il Titolo V è stato interpretato ed attuato, ed alle difficoltà specifiche delle Regioni del Nord a tradurre in atto i propri obiettivi di ulteriore innalzamento dei propri standard di azione, in un quadro caratterizzato da mille vincoli ed intromissioni da parte del legislatore statale". Cfr. G. GARDINI, *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, p. 592 ss.

5. Il regionalismo differenziato: quali le prospettive di attuazione e quali le possibili ricadute sui diritti sociali?

Come si è detto, se nel “contratto di governo” alla base del Governo Conte I, al punto 20, si definiva «questione prioritaria nell’agenda di Governo l’attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte» e si aggiungeva che il riconoscimento delle ulteriori competenze sarebbe dovuto essere “accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie”, nelle “linee programmatiche” del Governo Conte II, si sottolinea ora l’importanza di fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare la coesione nazionale, la solidarietà, la tutela dell’unità giuridica e economica e l’attuazione dell’art. 119, quinto comma, Cost., ove prevede l’istituzione di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi.

Le iniziative delle tre Regioni del Nord (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) sembrano essere state ispirate per lo più dall’intento di trattenere quote maggiori del “residuo fiscale”, che si traduce nel saldo tra benefici che si ricevono sotto forma di servizi pubblici e pagamenti di imposte³⁷. Trattandosi di Regioni ricche e in avanzo primario la conseguenza temuta sarebbe la riduzione dei trasferimenti verso le Regioni meridionali, viceversa in strutturale disavanzo.

Si è evidenziato come potrebbe essere mediamente più efficiente accrescere le quote di spesa pubblica nelle Regioni più sviluppate e con un più denso capitale sociale a discapito delle aree meno sviluppate, anche in ragione della presunta congenita tendenza allo sperpero e al cattivo utilizzo delle risorse da parte di quelle

³⁷ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019. Reperibile in www.laterza.it/downloads/9788858136430.pdf. L’A. evidenzia che «il residuo fiscale è una stima, non un dato oggettivo. Essa viene compiuta sottraendo dalla spesa pubblica complessiva che ha luogo in un territorio, l’ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti nello stesso territorio. Se la differenza è negativa, quel territorio riceve meno spesa rispetto alle tasse versate; ciò significa che se non facesse parte di una comunità nazionale più ampia, potrebbe “permettersi” una spesa maggiore».

Regioni, come quelle meridionali, con basso “spirito pubblico”³⁸. Da più parti si fa notare che il nodo da sciogliere riguarda in particolare il concetto del residuo fiscale, poiché «se la rivendicazione della differenziazione viene fatta a partire dalla polemica sul c.d. “residuo fiscale”, è chiaro che ciò che viene rivendicato non è una migliore allocazione delle funzioni (che di per sé si limita a comportare un aumento del trasferimento dallo Stato delle risorse destinate a finanziare le funzioni che esso non svolge più e che sono attribuite agli enti che “si sentono” di poterle gestire meglio). Ciò che viene rivendicato è un trattamento differenziato (e migliore quanto all’effettivo godimento dei diritti) delle popolazioni residenti nelle regioni che si differenziano, legato al maggior gettito fiscale che quelle regioni sono in grado di produrre rispetto alle altre»³⁹.

L’utilizzo fuorviante del concetto di residuo fiscale, formulato dalla teoria della finanza pubblica al fine di giustificare i trasferimenti di risorse dalle aree

³⁸ D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI E R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila*, in *Le Regioni*, 5/2017; Si evidenzia come «nel Mezzogiorno persistano problemi di scarsa efficienza ed efficacia della spesa pubblica, anche se non in modo generalizzato come spesso si tende a far credere. Nel contempo, è inverosimile sostenere il buon uso generalizzato della spesa pubblica nelle regioni del Nord. L’inefficienza e l’inefficacia delle risorse pubbliche, laddove si manifestano, andrebbero decisamente combattute con tutti gli strumenti disponibili, a maggior ragione in tempi, come quelli attuali, di scarsità di risorse e di elevato debito pubblico, anche per recidere drasticamente, specialmente nel Sud, le convenienze e le rendite economiche e politiche che si nutrono di spesa clientelare e sperperi pubblici. Ciò che non è accettabile è la radicalizzazione del fenomeno della bassa qualità della spesa e degli sprechi connessi come pretesto per invocare minori flussi redistributivi interpersonali, attraverso il bilancio pubblico, dai più ricchi cittadini del Nord a quelli più poveri del Sud. Inefficienze, clientelismi e corruzioni nelle amministrazioni pubbliche incidono sulla dotazione e sulla qualità dei servizi offerti, al Nord e al Sud, e la minore efficienza di amministrazioni regionali e locali meridionali non può giustificare la riduzione della redistribuzione interregionale e delle politiche di riequilibrio territoriale, che sono obiettivi e aspirazioni di rango costituzionale. In altri termini, la cattiva gestione di un’amministrazione non può essere sanzionata comprimendo i diritti di cittadinanza degli amministrati», cfr. G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c’è*, Laterza, Roma-Bari, 2009

³⁹ E. GROSSO – A.M. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici in Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2018. Ad avviso degli autori «si tratta di un processo perfettamente compatibile con il principio di uguaglianza. Può ritenersi anzi addirittura funzionale alla sua più completa realizzazione, nella prospettiva secondo cui: a) le differenze esistono (in natura); b) le differenze vanno progressivamente ridotte e infine rimosse; c) una più efficiente gestione delle risorse ed un migliore esercizio delle funzioni cui tali risorse sono destinate contribuirebbe – nel tempo – a “rimuovere gli ostacoli” che impediscono di fatto la piena realizzazione dell’uguaglianza».

territoriali più ricche a quelle più povere, consentirebbe di calcolare il residuo fiscale su base territoriale anziché individuale rischiando di produrre ulteriori disparità economiche e sociali tra le Regioni del Nord e quelle del Sud del Paese⁴⁰. La richiesta relativa alla parametrizzazione degli standard alla capacità fiscale di ogni territorio che consentirebbe alle Regioni più ricche di godere di livelli di servizi più elevati e che era stata richiesta dal Veneto e dalla Lombardia è scomparsa dal testo dell'intesa lasciando tuttavia il posto ad un meccanismo che consentirebbe di realizzare verosimilmente una compartecipazione più ricca dal momento che se non si individueranno entro tre anni i c.d. fabbisogni standard, il totale delle risorse assegnate per le funzioni ulteriori «non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse funzioni»⁴¹. Dalle superiori considerazioni sembra che l'unica certezza riguardi il rinvio per quanto concerne la questione più importante ovvero quella delle risorse⁴². Ancora una

⁴⁰ Così P. NAVARRA, *Quell'idea del federalismo fiscale e la parola fine allo Stato unitario*, in *Il mattino*, 18 gennaio 2019. L'A., oltre ad evidenziare una vera e propria secessione delle regioni più ricche a spese di quelle più povere, parla di rischio relativamente alla tenuta dello Stato unitario. Cfr. il Documento approvato dalla *Commissione Parlamentare Per le Questioni Regionali* nella seduta del 6 febbraio 2018 a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 21 novembre 2017 "Sull'attuazione dell'art 116, 3 comma della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia Veneto ed Emilia-Romagna" reperibile in <http://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=017bis&tipologiaDoc=documento&numero=013&doc=intero>. Si legge che «il parametro di riferimento per la quantificazione delle risorse non può essere il cosiddetto residuo fiscale. La teoria del residuo fiscale nasce all'inizio degli anni Cinquanta ed è elaborata dall'economista premio nobel Buchanan. Si parte da un dato estremamente semplice e lineare: uno Stato federale è composto di realtà territoriali diverse una dall'altra: esistono realtà più ricche ed altre meno ricche. Trattandosi comunque di uno Stato federale ma unitario, il problema che deve porsi è l'individuazione dei meccanismi che consentano alle Regioni più ricche di contribuire all'andamento economico-finanziario delle Regioni meno ricche, per garantire l'uniformità e l'eguaglianza della prestazione dei diritti, soprattutto per quanto riguarda i diritti fondamentali e i bisogni fondamentali del Paese. Il residuo fiscale nasce in una logica esattamente opposta a quella a cui si è fatto spesso riferimento nel dibattito italiano sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, trattandosi di un contributo che il sistema delle Regioni conferisce allo Stato nazionale per garantire una base di partenza eguale a tutti i territori.

In una prima fase, corrispondente a quella in essere, il confronto riguarda il livello della definizione delle materie oggetto dell'attribuzione di maggiore autonomia. Seguirà una seconda fase, in cui si definirà anche la dimensione delle risorse finanziarie».

⁴¹ Cfr. G. TROVATI, *Autonomia, che cosa cambia con l'ok alle tasse che restano al Nord*, in *Il sole 24ore*, 14 febbraio 2019.

⁴² S. PIPERNO, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico*, in *Centro studi sul federalismo*, n. 123, 23 gennaio 2018. Secondo l'A. è proprio «il sistema perequativo basato su fabbisogni standard e

volta si fa riferimento al concetto di autonomia, di assegnazione di competenze, di materie o ambiti di materie per la verità assai vasti (si tratta di 23 competenze per il Veneto, 20 per la Lombardia e 16 per l'Emilia-Romagna le cui richieste sono maggiormente contenute), ma non è chiaro l'aspetto dell'autonomia che in fin dei conti è quello che maggiormente rileva ai fini di una sua compatibile realizzazione, osteggiata o meno che sia e che riguarda le risorse con cui far fronte alle maggiori richieste⁴³.

Dalle conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali "sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna" emergono da un lato i vantaggi che l'articolo 116, terzo comma, dal punto di vista dell'introduzione di elementi di forte identità regionale e competizione territoriale e per la differenziazione che consentirebbe un modello positivo ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche da parte delle altre regioni; dall'altro lato si evidenziano i rischi dovuti al fatto che soprattutto in una fase di avvio del processo "l'asimmetria trova dei limiti nelle disuguaglianze create: c'è un momento iniziale in cui, di fatto, si crea uno squilibrio tra la posizione delle Regioni". A tale proposito, il parametro costituzionale di riferimento risiede nell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che richiede che sia mantenuta «la tutela

capacità fiscale che presenta i maggiori problemi applicativi qualora le funzioni aggiuntive siano relative ai diritti civili e sociali che richiedono livelli essenziali di prestazioni (pensiamo all'istruzione). Di tutto questo non vi è molta traccia nella documentazione regionale, che rinvia per questi aspetti alle intese, se non nella proposta veneta in cui si richiedono i nove decimi delle tre principali imposte erariali (Irpef, Ires e Iva), senza nessuna evidenza del legame tra questo ammontare di risorse e i costi delle funzioni richieste né con l'assetto complessivo del sistema della finanza regionale. Difficile non pensare che dietro alle proposte di regionalismo asimmetrico in questo caso non vi sia anche l'obiettivo di una modifica della redistribuzione interregionale di risorse effettuata dallo Stato centrale, ovvero sia di una riduzione dei "residui fiscali" – la differenza tra quanto viene raccolto e speso dalla Pubblica Amministrazione nel suo complesso in ciascuna regione – delle Regioni più ricche».

⁴³ <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sull'autonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emiliaromagna-si-preparano-a-frantumare-il-paesel>

dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»⁴⁴.

In definitiva si tratta di chiarire se c'è spazio di differenziazione nella garanzia dei diritti fondamentali sociali con riguardo alle diverse tipologie di regioni previste nella Carta e se questo è consentito (e fin dove) dai principi costituzionali (unitario, sociale ed egualitario soprattutto)⁴⁵. Le potenzialità che il regionalismo asimmetrico può offrire devono confrontarsi con tutta una serie di problematiche allo stato ancora in via di definizione oltre che con le incertezze e i rischi che, come si è detto, da tale processo potrebbero scaturire⁴⁶. La vicenda del regionalismo italiano si caratterizza innanzitutto per il ritardo con cui la formazione delle Regioni a Statuto ordinario ha avuto luogo; si sono, inoltre,

⁴⁴ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali "sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna" nella seduta del 6 febbraio 2018 Doc. XVII-bis, n. 13 reperibile in <https://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=017bis&tipologiaDoc=documento&numero=013&doc=intero> "Si consideri che il regionalismo italiano è tutt'altro che omogeneo, conoscendo Regioni che operano bene ed erogano buoni servizi e Regioni che hanno difficoltà a gestire funzioni e politiche pubbliche in modo soddisfacente. Di conseguenza, l'asimmetria non è un modo con cui il divario si accentua, ma semmai un modo nel quale può essere superato, consentendo anche di dare contenuti precisi alle politiche perequative dello Stato, valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti con le risorse trasferite. Nel suo insieme, perciò, l'asimmetria dovrebbe realizzare una maggiore efficienza finanziaria, non solo a vantaggio del territorio regionale interessato, ma dell'intero sistema".

⁴⁵ A tale proposito va segnalato l'appello al capo dello Stato e ai presidenti di Camera e Senato rivolto da trenta costituzionalisti "fortemente preoccupati per le modalità di attuazione finora seguite nelle intese sul regionalismo differenziato e per il rischio di marginalizzazione del ruolo del Parlamento, luogo di tutela degli interessi nazionali" chiedendo che sia assicurato "il ruolo del Parlamento anche rispetto alle esigenze sottese a uno sviluppo equilibrato e solidale del regionalismo italiano, a garanzia dell'unità del Paese". Si evidenzia nel documento che "Le ulteriori forme di autonomia non possono riguardare la mera volontà espressa in un accordo tra Governo e Regione interessata" perché le stesse hanno "conseguenze sul piano della forma di Stato e dell'assetto complessivo del regionalismo italiano. In assenza di una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato e che eviti un'attuazione disordinata dello stesso, e in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato". https://www.repubblica.it/politica/2019/03/06/news/autonomia_appello_30_costituzionalisti_mattarella_salvare_ruolo_parlamento-220831840/

⁴⁶ Cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in www.LaCostituzione.info, 16 marzo 2019 che nell'esaminare il tragitto e gli sviluppi del regionalismo differenziato intravede il rischio plausibile di un ulteriore contenzioso tra lo Stato e le Regioni se il processo fosse portato a compimento.

evidenziate le numerose difficoltà di sviluppo e implementazione di una vera e propria cultura dell'autonomia regionale pur in una cornice costituzionale in cui le regioni disponevano e dispongono di poteri significativi, specie a seguito della riforma del titolo V che andava nella direzione di un federalismo di cui tuttavia abbiamo conosciuto l'involuzione.

La differenziazione è d'altra parte un corollario della sussidiarietà che riguarda in prima battuta gli enti territoriali più vicini al cittadino e via via gli altri enti che compongono la Repubblica⁴⁷. A tale proposito, proprio alla sussidiarietà ed ai suoi corollari fa riferimento la stessa recentissima legge quadro del ministro Boccia sulla quale sembra ci sia un ampio consenso, per la verità comprensibile, da parte delle Regioni. Non vi è chi non veda, tuttavia, come una corretta interpretazione ed attuazione del principio di sussidiarietà sarebbe stata probabilmente idonea a garantire quella differenziazione di cui oggi si discute, anche se ormai sono noti tutti i deficit di realizzazione di quella riforma approvata con una maggioranza risicata a fine legislatura nel 2001.

La gestione della Sanità o delle diverse sanità regionali dovrebbe aver insegnato qualcosa dal momento che rappresenta il settore che incide in maggior misura quale voce di spesa sul bilancio dello Stato, nonché quello nel quale gli scandali e il mal governo hanno riguardato in modo "trasversale" le Regioni dal Nord al Sud⁴⁸. Del resto, ancora inattuata è la definizione dei "livelli essenziali delle

⁴⁷ A tale proposito da ultimo cfr. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it n. 22/2019, p. 6 e ss. L'A. evidenzia come negli accordi del febbraio 2019 la previsione in materia finanziaria continui ad essere foriera di dubbi perché "in mancanza della determinazione dei fabbisogni standard, prevede che il finanziamento delle nuove funzioni delle Regioni avvenga in misura non inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse". Considerato che "la spesa statale al nord è più bassa di quella al sud e quindi il valore medio è, per le Regioni del nord, più alto della spesa storica" le regioni del Sud sarebbero penalizzate rispetto alle regioni del Nord.

⁴⁸ Si v. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *RivistaAIC*, n. 2 /2019, p. 9-12 laddove si spiega efficacemente come "una devolution riferita a questo o quel territorio regionale non potrebbe che comportare la destrutturazione del Servizio sanitario nazionale e l'aumento delle disuguaglianze e delle iniquità, senza che siano chiaramente percepibili i vantaggi in termini di tutela della salute e garanzia dei Lea (e anzi, stante il prevedibile carattere largamente sostitutivo e non meramente integrativo delle prestazioni coperte da tali fondi, generando duplicazioni e aggravando le disparità tra territorio e territorio,

prestazioni... che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” quale clausola di grande rilievo introdotta dalla riforma costituzionale del 2001 ex art 117, c 2, lett. m), tanto che la Corte costituzionale in una delle prime decisioni sul tema ha evidenziato come il Legislatore statale disponga di un “fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un’adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti” anche se in un quadro di una accresciuta autonomia regionale e federalismo fiscale in seguito duramente colpiti e ridimensionati dalla crisi economico-finanziaria⁴⁹. Ed è proprio il tema dei diritti sociali tra cui il diritto alla salute o quello relativo all’istruzione che merita senza dubbio un esame scrupoloso ed approfondito sui confini da stabilire *ex ante* non rinviando, ancora una volta, la definizione dei livelli essenziali e dei costi standard in un momento successivo, al fine di pervenire ad un corretto processo autonomista nella cornice del principio unitario.

La previsione di una asimmetria ulteriore tra le Regioni, come forse ci appare più corretto definire, si colloca nel quadro attuale di un regionalismo discretamente “pasticciato”⁵⁰, così come definito in modo efficace nel 2008, nel quale il riconoscimento dei diritti sociali è stato spesso sacrificato dal punto di vista della effettiva garanzia degli stessi, nel bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela quali quelli relativi alle libertà economiche⁵¹. La conferma viene da talune pronunce della Corte costituzionale in tema di riconoscimento di nuovi diritti e

tra cittadino e cittadino). Al contrario, “soltanto la precisazione circa gli oggetti specifici sui quali ottenere quella maggiore autonomia e circa gli standard nazionali e i principi fondamentali da intendersi come non derogabili varrebbe a ridurre il rischio che l’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. possa significare decostruzione dell’impianto e della logica del Servizio sanitario nazionale”.

⁴⁹ L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale* in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di) *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza* (Atti del Convegno di Trapani 8-9 giugno 2012, Ed Sc. 2013, p. 103 ss. Si tratta della sentenza n. 88 del 2003 quale primo tassello della procedura di determinazione dei LEP che l’A. ripercorre nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale in maniera approfondita e puntuale. Il lavoro è reperibile anche in <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/238-lara-trucco-livelli-essenziali-delle-prestazioni-e-sostenibilita-finanziaria-dei-diritti-sociali>.

⁵⁰ C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell’unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo, – Il regionalismo differenziato – Studi e ricerche* n. 1 /2008, p. 67 ss.

⁵¹ D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di) *I diritti sociali... cit.*, pp 67 ss.

loro bilanciamento con le risorse finanziarie⁵². Del resto, l'atteggiamento prudente della Corte costituzionale si pone in un contesto di moltiplicazione del c.d catalogo dei diritti, nel quadro della tutela multilivello degli stessi e tuttavia si scontra continuamente con una sempre più ridotta disponibilità di risorse economiche⁵³. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, al caso Ilva che si è riproposto in tutta la sua gravità. Tirando le somme, dalle vicende passate e dal percorso compiuto di recente, in particolare dalle tre Regioni del Nord, nonché via via dalla maggior parte delle Regioni ordinarie (fatta eccezione per Abruzzo e Molise) verso l'autonomia differenziata, si può rilevare quanto numerose siano ancora le perplessità al riguardo, nonostante l'ultima accelerazione verso la differenziazione impressa dal governo e tenuto conto della difficoltà dei tempi che stiamo attraversando in cui le disuguaglianze appaiono inaccettabili.

⁵² S. SCAGLIARINI, *"L'incessante dinamica della vita moderna". I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali...*, cit., p. 281.

⁵³ A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)* in *Rivista AIC*, 4/2011.