

Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*

SILVIO GAMBINO

(già Professore ordinario di Diritto pubblico comparato,
Università degli Studi della Calabria)

Data di pubblicazione: 20 novembre 2018

* Osservazioni a proposito del quesito n. 2 del *forum* organizzato da *Diritti regionali* su *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*.

1. Le questioni sollevate da alcune forze politiche localistiche nelle più recenti maggioranze di governo, pur non essendo fin qui approdate a determinare forme di rottura dell'ordinamento statale, hanno comunque portato in evidenza più di una qualche fragilità nelle ragioni storiche, politiche e identitarie che erano state alla base della formazione dello Stato unitario, centosettanta anni orsono.

Nell'evoluzione di tale quadro storico, l'analisi dell'assetto partitico oggi osservabile nel dibattito politico-istituzionale del Paese descrive la scomparsa dei partiti popolari che furono alla base della ideazione e della scrittura della Costituzione, nella direzione di nuove forme di partito lontane (programmaticamente ma forse anche idealmente) dalla cultura costituente e dai suoi valori solidaristici¹.

L'interrogativo circa l'impatto del venire meno delle culture costituenti nel dibattito istituzionale e politico (in particolare sui tentativi di riforma costituzionale e di riforma istituzionale in corso da almeno un trentennio), tuttavia, pare comunque ben posto e con esso motivata la necessità di una riflessione più generale sul cambiamento costituzionale nell'ottica di un regionalismo rafforzato che potesse rassomigliare financo (senza comunque potersene identificare) al federalismo, atteso ed auspicato da più parti ma non certo da tutto il Paese né da tutte le forze politiche.

Cionondimeno, soprattutto nell'ultimo trentennio, la dottrina costituzionale e gli stessi studi politologici hanno prestato grande attenzione alle tematiche dell'assetto territoriale dei poteri sia nell'ottica (funzionale)

¹ Nell'ampia bibliografia, cfr. anche il nostro, *Costituzione e autonomie*, in www.astrid-online.it/rassegna, 12/2018; ID., *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Pol. dir.*, 2/2018; M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari 2000; ID., *Il governo di partito in prospettiva costituzionale*, in M. CALISE (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna 1992; ID., *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Roma-Bari 2006; G. Giraudi (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli 2005.

della sussidiarietà della funzione pubblica sia in quella relativa ai rapporti fra decentramento territoriale e processi di governo, sia – e soprattutto – in quella relativa alla garanzia dei diritti di cittadinanza (nazionale e sociale)².

In relazione a tali tendenze – rispetto, cioè, al rafforzamento del regionalismo letto come un ‘processo federalistico’ almeno *statu nascenti* – sono stati ricercati e talora rintracciati interessanti punti di contatto con le tematiche (e le relative problematiche) di qualificazione giuridica dello Stato federale e di quello regionale³. In tale quadro, la domanda generale che si sono posti tanto il giurista (e il politologo) quanto (e soprattutto) il legislatore di riforma costituzionale ha riguardato l’evoluzione attuale (o almeno quella tendenziale) della tradizionale organizzazione centralistica e accentrata dei pubblici poteri (e delle relative forme di legittimazione democratica) verso forme istituzionali (e politiche) che mutuano, nel fondo, quasi fino a confonderle, quelle poste a base degli ordinamenti di tipo federale⁴.

² A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi*, Padova 1997 ; A. D’ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994 ; M.A. APARICIO, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canada, Italia y Reino Unido)*, Barcelona 1999; S. GAMBINO, *Regionalismo e federalismo nell’evoluzione della forma di Stato contemporanea*, in T. GROPPi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello stato*, Torino 1998; M.P. VIVIANI SCLEIN-E. BULZI-L. PANZIERI, *L’Europa fra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino 2005; M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna 2003; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006; S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, 2009; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012.

³ G. LOMBARDI, *Lo Stato federale*, Torino, 1987; G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, Padova 1939 (riedizione 1967).

⁴ A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 4/2002; A. ANZON, *I poteri delle regioni nella*

A fronte di tale problematica, il tema della presente riflessione si propone di valutare, più limitatamente, dapprima, in che misura, e secondo quali modalità, le riforme (legislative, amministrative e costituzionali), in Italia, costituiscano (o almeno consentano) un superamento della tradizionale organizzazione ‘centralistica’ dei pubblici poteri⁵; in secondo luogo, se il novellato ordinamento costituzionale, con le nuove competenze allocate a livello regionale e la valorizzata autonomia statutaria costituzionalmente riconosciuta alle regioni (e agli enti autonomi della Repubblica), consenta di prefigurare e di acconsentire a possibili disequaglianze fra i cittadini in ragione dei territori/regioni di appartenenza⁶.

2. Con riguardo al modello teorico di inquadramento della forma di Stato a seguito della revisione costituzionale del titolo V (l. cost. n. 1/99 e l. cost. n. 3/2001), si può sottolineare come tale forma di organizzazione dei poteri non si auto-definisce, neppure ‘*nomine juris*’, come ‘federale’. In estrema sintesi, in senso contrario, si può affermare che la riforma costituzionale del regionalismo italiano ha costituito (nulla più che) una cornice costituzionale (una ‘architrave’) quanto mai necessaria ad assicurare ‘armonia’ a tutta una serie di interventi legislativi, numerosi e frastagliati, che per oltre un decennio (a partire dal 1999) avevano interessato le istituzioni regionali e le autonomie

transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, Torino 2003; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002; S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano 2003.

⁵ F. BENCARDINO (a cura di), *Nuova Costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno*, Milano 2002.

⁶ S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e statuti*, Milano 2008; J.M. CASTELLÀ ANDREU-M. OLIVETTI (coords), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona 2009.

locali e che si erano susseguiti nel tempo in assenza di un organico quadro di riferimento prospettico.

In tale ottica, il giudizio comunemente ricorrente negli studiosi più attenti della materia portava a sottolineare come sia la legge n. 59/97⁷ sia la revisione costituzionale in materia di ordinamento regionale e locale non consistessero in semplici ‘aggiustamenti’ del modello regionalistico costituzionale – già attuato con le regionalizzazioni dei primi e dei secondi anni ’70⁸ – quanto piuttosto in un generale ‘ripensamento’ dell’intero sistema regionale e di quello autonomistico, che coinvolgeva tutti i livelli istituzionali di governo (ivi compresi quelli statali), prefiggendosi di completare la fondazione di una compiuta ‘Repubblica delle autonomie’⁹. In questo senso, una parte della dottrina (regionalistica e autonomistica) si era spinta fino a individuare in quelle riforme costituzionali una forma di Stato inquadrabile come ‘Stato regionale a tendenza municipale’¹⁰.

In tal senso, si può assumere che, mentre le prime due regionalizzazioni (anni ’70 e ’80) costituivano mere attuazioni delle disposizioni costituzionali del previgente titolo V Cost.¹¹, il processo di regionalizzazione delineato dalle revisioni costituzionali del titolo V costituiva, prevalentemente e

⁷ S. GAMBINO-G. D’IGNAZIO (a cura di), *Federalismo amministrativo e regioni*, Cosenza 2002.

⁸ T. GROPPI, *L’evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz’anima?*, Relazione al Convegno *La Costituzione ieri e oggi*, Accademia Nazionale dei Lincei, 9-10 gennaio 2008; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2009.

⁹ T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2003.

¹⁰ T. GROPPI, *Le régionalisme italien aujourd’hui: un Etat régional à tendance municipale?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, n. 43; in questo stesso senso, già qualche anno prima, J.-C. ESCARRAS, *L’Italie, un Etat régional ?*, in CH. BIDÉGARAY, *L’Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Paris 1994.

¹¹ AA.VV., *Seicentosei dieci anni dopo*, Roma 1988.

precipuamente, attuazione dei princìpi costituzionali relativi all'autonomismo, al regionalismo, in una parola al pluralismo istituzionale dell'ordinamento repubblicano (*ex art. 5 Cost.*).

La *ratio* delle 'riforme amministrative' (cc.dd. "leggi Bassanini"), per come confermata dalle riforme costituzionali della fine gli anni '90, pertanto, non era stata quella di assegnare alle regioni funzioni, nel fondo, costituzionalmente diverse da quelle previste nella Costituzione del '47. La *ratio* era piuttosto quella di riordinare e riorganizzare 'in modo globale' lo Stato (inteso come 'Stato-ordinamento' e non solo come 'Stato-apparato'), rafforzando le regioni e le autonomie locali ma senza che tale riordino assumesse la cornice formale propria di uno Stato a forma federale. Tale riordino, d'altra parte, si svolge(va) sulla base dei princìpi 'orientativi' contenuti nell'art. 5 Cost., che, per come 'riletto' già dalla legge n. 59/97, poteva assumersi come una formulazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà, nei limiti assicurati ai diritti e ai princìpi fondamentali costituzionali nella Parte Prima della Costituzione. Le 'riforme amministrative', ed in particolare i decreti attuativi della legge 59/97 (decreti legislativi n. 143/97, n. 112/98, n. 114/98, n. 123/97, n. 132/97, n. 422/97, n. 469/97, nonché la più tardiva riforma dei servizi sociali, accolta nella legge n. 328 del 2000), in definitiva, potevano essere pacificamente considerati, in tal senso, se non proprio come il massimo del decentramento istituzionale e amministrativo possibile, almeno come il massimo della devoluzione conseguito nel corso della storia dello Stato italiano, prima della riforma regionale adottata con l. cost. 3/2001¹².

In riferimento alla problematica del superamento dell'organizzazione accentrata dei pubblici poteri, così, la risposta che si può proporre, anche alla luce dell'appena richiamata revisione costituzionale, non consente di poter qualificare l'ispirazione della nuova forma di Stato italiana al modello

¹² G. FALCON, *Introduzione ad AA.VV., Lo Stato autonomista*, Bologna 1998.

federale (e neanche a quello proto-federale o prefederale, per come intesi da attenta dottrina). Il modello astrattamente desumibile dalle riforme costituzionali dei primi anni del 2000 continua ad ispirarsi ad un modello di Stato regionale caratterizzato da un'attuazione 'spinta' dell'opzione autonomista, già comunque presente nella Costituzione del '47¹³. Rispetto a quest'ultima, le riforme (legislative, amministrative e costituzionali) si presentano, come si è già osservato, più come uno 'sviluppo' (sia pure tardivo) dei principi costituzionali (art. 5 Cost.) in tema di decentramento istituzionale e amministrativo che come una effettiva modifica/integrazione degli stessi.

Anche in assenza della possibilità di desumere dalle riforme costituzionali del titolo V una nuova forma di Stato che potesse qualificarsi come federale, tuttavia, le innovazioni apportate dalle riforme legislative e amministrative, prima, e da quelle costituzionali, in seguito, sono certamente significative, in quanto sono stati estesamente 'attualizzati' valori e principi che già la Costituzione del '47 conteneva, ma che erano rimasti (per così dire) 'imprigionati' in una forma eccessivamente debitrice dello Stato liberale ottocentesco e che avevano dovuto misurarsi con il protagonismo delle autonomie politico-partitiche, che hanno connotato (almeno fin ai primi anni '90) la 'Costituzione materiale' del Paese¹⁴.

Con riferimento a tale dinamica delle 'riforme territoriali', dunque, di null'altro sembra potersi parlare che di una piena (molto tardiva) attuazione

¹³ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994; R. BIN, *Sette anni di riforme ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Ist. fed.*, 3/4-2003; S. GAMBINO, *Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica, fra riforme costituzionali e sussidiarietà*, *Ist. fed.*, 3/4-2009.

¹⁴ S. GAMBINO, *La difficile riforma della costituzione materiale in Italia fra leggi elettorali, partiti politici e Governo*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli 2010.

della Costituzione del '47, dopo il 'congelamento' pluridecennale cui la stessa era stata sottoposta dalle forze politiche maggioritarie nel Paese¹⁵.

Con riguardo, dunque, alla modellistica cui si riconduce l'approccio dottrinario, con effetti di sicuro rilievo anche ai fini della valutazione dei cambiamenti relativi alla forma di legittimazione nell'esercizio dei poteri pubblici, in tal senso, rileva in particolare la modifica dell'art. 114 Cost., per la quale il patto costituzionale espresso nella Carta fondamentale della Repubblica non prevede più che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni» bensì che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (con una inversione del soggetto legittimante l'esercizio dei poteri che è di chiara evidenza). Tale modifica, dunque, congiuntamente a quella dell'art. 118, I co., Cost. – per la quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane Regioni e Stato» – nonché a quella in tema di sussidiarietà orizzontale, sancita nella stessa disposizione, al IV comma – secondo cui «Stato, Regioni ... favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» – rende esplicito e pienamente operante quanto era stato già introdotto nell'ordinamento regionale e della autonomie locali dalle 'riforme Bassanini' dei primi anni '90 e ancora prima nell'art. 5 Cost.

Con tali modifiche costituzionali si realizza la stessa costituzionalizzazione del "principio di sussidiarietà"¹⁶, ormai divenuto uno

¹⁵ R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. I, Napoli 2004.

¹⁶ G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale*, cit.; S. Gambino, *Ordinamento*

dei *topoi* della pubblicistica giuridica e politica, benché tale innovazione costituzionale non risulti priva di problematiche con riguardo alle complesse questioni poste dal rispetto del principio di legalità e pertanto dalla tutela dei destinatari dell'azione amministrativa. Con riferimento al rapporto tra riforme legislative/amministrative e riforme costituzionali, pertanto, si deve sottolineare come la trasformazione degli assetti e delle funzioni pubbliche non abbia costituito lo sviluppo 'armonico' di un modello chiaramente precostituito, quanto piuttosto la risultante di interventi riformatori parziali e settoriali¹⁷. Per tale ragione, probabilmente, lo sforzo di individuazione e di qualificazione giuridica di un modello astratto, pur necessario ai fini dell'analisi costituzionale e comparatistica, non pare risultare di grande utilità.

Pur tuttavia, si potrebbero avanzare alcune ipotesi, rispetto alle quali, tuttavia, occorre osservare che non risulta esperibile alcun processo di 'validificazione', giacché le variabili in gioco sono state molte e prevalentemente politiche. Rispetto a queste ultime – nel caso delle riforme costituzionali come nel caso delle riforme legislative e amministrative –

regionale e diritti fondamentali, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale*, Milano 2009; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Pol. dir.*, 2002; S. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano 2004; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, in *Le Regioni*, 6/2003.

¹⁷ Come è stato bene osservato, tali interventi, infatti, hanno avuto ciascuno una «storia abbastanza autonoma» e «sono stati prodotti dall'interazione di diversi attori politici ed istituzionali coinvolti nella formazione delle politiche istituzionali, senza attribuire grande risalto alla razionalità *a priori* di un dato modello» (G. PITRUZZELLA, *Editoriale a Le Regioni*, 1/2000).

infatti, non appaiono facilmente rintracciabili gli elementi di una razionalità sistemica¹⁸.

Le competenze legislative e amministrative – per come innovativamente re-distribuite sulla base di tali riforme – pertanto, non consentono di poter individuare con sicurezza un modello apprezzabile di rapporti tra i diversi livelli di governo (statali e territoriali). Così, se pure si può sostenere che l’attuale forma di Stato, sulla base delle disposizioni di riforma, s’ispira, in modo prevalente, ad un “neoregionalismo debolmente differenziato”, non sono mancate analisi volte a sottolineare tendenze verso formule di “municipalismo garantistico” ... o anche di “neocentralismo di ritorno”, di “autonomismo triangolare a doppio baricentro”¹⁹. Tale quadro risulta ulteriormente complicato dalla legislazione²⁰ e da forme di gestione neocentralistiche, che, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, possono essere state condizionate da interventi pubblici relativi alle iniziative di “programmazione negoziata” o anche dagli interventi “amministrati dal

¹⁸ Le prospettive appaiono ancora più ‘aperte’ in relazione alla politica costituzionale seguita dalla ulteriore ‘riforma della riforma’ perseguita dalla maggioranza di governo di centro-destra della precedente legislatura, benché senza esiti in ragione del pronunciamento referendario contrario alla riforma (fra gli altri, sul punto, cfr. anche L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna 2002).

¹⁹ G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 4/1995; G. PASTORI, *Riordino delle funzioni regionali e redistribuzione a livello locale*, in S. GAMBINO-G. FABBRINI (a cura di), *Regioni e governo locale. Riforme e decentramento istituzionale. Esperienze e culture a confronto*, Rimini 1997; M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Torino 2005.

²⁰ Fra gli altri, in tal senso, cfr. anche F. MERLONI, *Il paradosso italiano: ‘federalismo’ ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le regioni*, 2005, 469 ss.; S. MANGIAMELLI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in *www.forumcostituzionale* (5 ottobre 2006).

centro” (come la l. 488/92 o le grandi opere infrastrutturali), ma anche da quelle relative alla compartecipazione regionale alla gestione dei fondi strutturali europei, per i quali, tuttavia, le regioni ‘deboli’ (Calabria, Sicilia, ecc.) hanno fin qui dimostrato una scarsa capacità di programmazione e di spesa²¹.

In tale quadro, ci si può anche chiedere se le riforme legislative/amministrative e quelle costituzionali consentano, in particolare nelle regioni (fiscalmente e amministrativamente) ‘deboli’²², di poter avviare politiche ‘di rottura’ con il vecchio sistema politico regionale-locale basato sull’inefficacia, inefficienza e sulla (sostanziale) irresponsabilità delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche (non escluse, nel sud, quelle statali). In relazione a tale quesito, si può rispondere positivamente, forse con qualche ‘azzardo’ nel caso delle regioni del sud. Tale risposta deriva dalla valutazione secondo cui può ritenersi che le istituzioni regionali e locali dispongono ormai di ampie (e significative) competenze, bastevoli a dare avvio ad un percorso di riforme (anche politiche) e soprattutto di autoriforme (attuative della legge cost. n. 1 del 1999) che consentano loro di sperimentare autonome politiche istituzionali ed amministrative finalizzate a un nuovo loro protagonismo nel governo territoriale²³.

²¹ S. GAMBINO, *Autonomismo locale e regionalismo (fra storia, cultura politica e riforme istituzionali/costituzionali)*, in M. BRUNETTI (a cura di), *Riflessioni sul Mezzogiorno*, Soveria Mannelli 2004.

²² “Regioni ad obiettivo 1”, se utilizziamo le qualificazioni attualmente utilizzate dall’U.E.

²³ AA.VV. (I.S.R.-C.N.R.), *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano 2001; S. GAMBINO, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale (fra revisione costituzionale e Giudice delle leggi)*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi e confronto*, Padova 2010; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2003.

Sotto tale profilo, tuttavia, i dati (economici e sociali) sottolineano forti asimmetrie fra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie in termini di personale, di politiche e, più in generale, in termini di esercizio delle competenze proprie ('esclusive') e di quelle 'concorrenti'. Tale asimmetria è presente all'interno delle stesse regioni ordinarie, fra regioni 'bene' amministrate e regioni 'malamente' amministrate. La risposta ad una domanda così formulata, pur nella sua schematicità, porta, nel fondo, a sottolineare che, allo stato, le principali incertezze appaiono dovute all'incompletezza (e alle carenze) della riforma del titolo V Cost., in particolare in relazione ai rapporti tra Stato e regioni, ai fini della creazione di un assetto organizzativo-funzionale improntato ad un regionalismo precipuamente 'cooperativo ed integrato'²⁴. In relazione, invece, ai rapporti tra autonomie locali (rapporti verticali ma anche orizzontali, finora 'inadeguatamente' trascurati nella prassi), la ragione della parzialità e della difficoltà nell'attuazione delle riforme appare dovuta principalmente alle difficoltà (o all'incapacità) delle classi dirigenti regionali di 'dare gambe' alle riforme, di rinunciare ai privilegi e di 'creare rete' tra loro e con le realtà infra-regionali, sì da assolvere, con leggi e prassi adeguate, al ruolo di indirizzo e programmazione cui le chiama il complessivo ordinamento costituzionale²⁵.

Se le cause delle difficoltà a progettare ed attuare le 'riforme di rottura' risultassero ben individuate, gli elementi risolutivi che si potrebbero prospettare sono costituiti essenzialmente da alcuni strumenti normativi relativi ai rapporti tra diversi livelli di governo. In relazione al primo caso (rapporti Stato-regioni), affinché le attuali riforme costituzionali non risultassero percepite come il 'mascheramento' della conservazione di assetti

²⁴ P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989.

²⁵ L. CHIEFFI-G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino 2004.

ancora fondamentalmente accentrati e centralistici, sarebbe risultato necessario un intervento di revisione costituzionale capace di dare voce costituzionale alle regioni, trasformando il Senato della Repubblica in una Camera delle Regioni²⁶. Ma tale orientamento, da sempre propugnato dalla più attenta dottrina, non ha fin qui trovato ascolto nel processo di riforme perseguito dalle diverse maggioranze parlamentari che si sono alternate fra loro. Evidentemente, se la riforma costituzionale non ha previsto la Camera delle regioni, le conseguenze, oltre che sulle possibilità definitorie della modellistica utilizzata nella ricerca costituzional-comparatistica (che non è certo di tipo federale, come abbiamo reiteratamente sottolineato), non potevano che riflettersi, per come è puntualmente avvenuto, sul grado di conflittualità Stato-regioni relativamente alla rivendicazione della titolarità delle competenze costituzionalmente allocate²⁷. La Corte costituzionale, di conseguenza, è stata (e sarà ancora) chiamata ad arbitrare tale conflittualità, assumendo, paradossalmente, un ruolo tipicamente svolto da tale organo nei sistemi federali²⁸.

²⁶ N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle regioni*, Milano 1975 ; L. PALADIN, *Per una riforma del bicameralismo*, in *Quad. cost.*, 1984; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990; AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna 1996; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 12.12.2003.

²⁷ A. ANZON, *Il difficile avvia della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003.

²⁸ T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e regioni dopo la revisione del titolo V*, in www.federalismi.it, 2002.

Quanto, invece, ai rapporti regioni-autonomie locali²⁹, la normativa statale non appare del tutto carente. Oltre all'organica disciplina stabilita nel T.U.E.L. (Testo Unico degli Enti locali, adottato con decreto legislativo n. 267/2000), nel novellato art. 123 Cost. viene ora aggiunto, come ultimo comma, la previsione del "Consiglio delle autonomie locali", che 'costituzionalizza' le c.d. 'riforme Bassanini' anche su questo puntuale profilo, normalmente definito 'raccordo permanente Regione-autonomie'³⁰. In relazione all'attuazione statutaria di tale nuovo istituto, si può, tuttavia, temere che possano insorgere problemi soprattutto nelle regioni meridionali³¹, in quanto queste ultime non presentano una solida tradizione istituzionale nel senso della collaborazione inter-istituzionale, né hanno espresso, fin qui, autonome e significative capacità di "programmazione dal basso". Inoltre, le regioni non sempre hanno registrato un ricambio 'adeguato' di ceto politico di governo³² e le (pur non inesistenti) esperienze positive di governo locale (soprattutto nelle grandi città) hanno pensato a 'trasporre' al livello regionale. L'esperienza registrata in materia da parte del sistema autonomistico offre, sotto tale profilo, un importante argomento di valutazione delle differenziate realtà territoriali.

²⁹ AA.VV., *Legge 'La Loggia'. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini 2003; S. GAMBINO, *La riforma del titolo V della Costituzione: gli enti locali tra autonomia e federalismo*, in *Guida normativa per gli enti locali*, Torriana (RN) 2006.

³⁰ S. GAMBINO, *Verso la Carta delle autonomie locali, fra riforme, leggi di attuazione e giurisprudenza costituzionale*, in www.astrid-online.it, 9/2009.

³¹ Fra gli altri, cfr. il nostro *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 3/2010.

³² AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano 2001; G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli 2005.

3. Tuttavia, per come si è già anticipato, il profilo fondamentale del tema ora oggetto di analisi non è tanto (o almeno non solo) quello funzionalista, relativo alla valorizzazione della periferia (regionale) e al contestuale svuotamento del centro (statale), quanto piuttosto quello che porta ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze rispetto alla garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e con esso della cittadinanza unitaria e sociale, posta a fondamento della vigente forma di Stato (prima e dopo la riforma del suo ordinamento regionale e locale).

Alcune considerazioni s'impongono per inquadrare tale centrale profilo. Diversamente da quanto previsto nel precedente ordinamento regionale, il novellato titolo V Cost. introduce un rapporto esplicito e diretto fra 'nuovo' regionalismo e modalità di disciplina dei diritti sociali e civili³³. Rispetto al testo costituzionale previgente, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. prevede (e consente) ambiti competenziali in materie che hanno riflessi apprezzabili sui diritti fondamentali, sia sociali che civili.

La quantità e la qualità delle competenze allocate fra livello statale e livello regionale, invero, risulta materialmente comparabile a quella operata nei sistemi federali (e perfino in quelli confederali), differenziandosene – oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato accolta – per le tecniche istituzionali della distribuzione delle competenze legislative e amministrative e della relativa legislazione attuativa e integrativa.

³³ S. GAMBINO, *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. RUGGERI-L. D'ANDREA-A. SAITTA-G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino 2007; F. PIZZETTI, *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, in P. BILANCIA-E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Milano 2004; L. VANDELLI, *Egalité et régionalisme dans la Constitution italienne*, in A.M. LE POURHIET (dir.), *Droit constitutionnel local*, Paris-Aix-en-Provence 1999; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2/2001.

Nell'assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la 'materia'³⁴ della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", la novellata disposizione costituzionale (art. 117, II co., lettera *m*) mira ad assicurare la garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge – che deve intendersi, soprattutto, come eguaglianza di fronte alla Costituzione – "su tutto il territorio nazionale".

Omologa analisi (che in questa sede non è consentita) dovrebbe farsi, almeno, per 'la tutela della concorrenza', per la 'perequazione delle risorse finanziarie', per l'ordine pubblico e sicurezza', per l'ordinamento civile e penale', per la 'cittadinanza', così come la Corte costituzionale sta appunto ricostruendo l'unitarietà del sistema nella sua, recente, copiosa giurisprudenza.

Il legislatore di revisione, in tale ottica, si è mosso in una cornice costituzionale nella quale si assume come definitivamente superato il risalente modello dell'uniformismo e del centralismo al quale ha corrisposto, nella prassi, una legislazione regionale sostanzialmente omologa. Rispetto ad un simile orizzonte teleologico, si ponevano (e si pongono fattualmente) come evenienze possibili la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini (eguaglianza interpersonale) all'interno di ogni singola Regione ma (soprattutto) con riferimento al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale). Mentre rispetto alla prima situazione potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, I co., Cost.), al contrario, le eventuali diseguaglianze interterritoriali avrebbero potuto risultare senza copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà socio-politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente 'questione meridionale', da intendersi come

³⁴ ... che, non di rado, a ben vedere, costituisce una funzione, come ha già ricordato la Corte costituzionale in più sentenze, fra cui n. 282/2002, n. 407/2002, n. 510/2002, n. 88/2003, n. 303/2003.

(forte) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese. È soprattutto rispetto a tale possibile (ma, come sappiamo, reale) diseguaglianza che costituisce garanzia del diritto di cittadinanza ‘unitaria’ e ‘sociale’ la nuova disposizione di cui alla lettera *m*) dell’art. 117, II co., Cost., nonché la previsione dell’ulteriore limite costituito dai ‘principi fondamentali’ riservati alla legislazione dello Stato con riferimento alle competenze concorrenti delle regioni.

Tuttavia, se alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale (anche in ragione delle previsioni di cui al novellato art. 116, III co., Cost.) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m*) dell’art. 117, II co., Cost., infatti, nella stessa ottica garantistica (di cittadinanza ‘unitaria’ e ‘sociale’) opera l’intero sistema dei ‘principi fondamentali’ (e fra questi in particolare il principio personalistico, quello solidaristico, di cui all’art. 2 Cost., nonché il principio di eguaglianza formale e sostanziale) e delle specifiche disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto ‘patrimonio costituzionale’ indisponibile alla stessa revisione, in ragione del suo costituire “principio supremo” dell’ordinamento costituzionale, secondo una risalente lettura del Giudice costituzionale.

Nell’attuazione del principio di solidarietà, infatti, alla ‘Repubblica’³⁵ spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di ‘coesione sociale’, tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza sostanziale, a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l’effettivo esercizio dei diritti della persona.

³⁵ Ora intesa, ai sensi dell’art. 114 Cost., come l’insieme pari-ordinato costituzionalmente di tutti i pubblici poteri, statali e territoriali (A. BARBERA, *L’assetto complessivo dell’ordinamento repubblicano nel nuovo testo dell’art. 114 Costituzione*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini 2003).

Al legislatore (statale e regionale) e al rimanente sistema autonomistico della Repubblica³⁶, nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono rispettivamente attribuitari in via costituzionale, e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione³⁷, compete di assicurare la tutela della 'unità giuridica' e della 'unità economica'. Agli stessi soggetti compete, in particolare, la tutela dei 'livelli essenziali delle prestazioni' (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (art. 120, ult. co., Cost.), potendo (da leggersi comunque come 'dovendo') lo Stato-Governo, in tal senso, sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, II co.) e nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutorio (art. 8 della l. n. 131/2003)³⁸.

³⁶ A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2/2001; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.*, 1/2002; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6/2001; A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *www.forumcostituzionale.it*; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della II parte della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001.

³⁷ A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e regioni (nota a C. Cost. n. 303/2003)*, in *Giur. cost.*, 5/2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in *Quad. cost.*, 2003; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 4/2004; L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano 2005; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002.

³⁸ A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; ID., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003; C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 131 del 5 giugno del 2003*, Bologna 2003; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella l. n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 4/2004; ID., *Rapporti fra Stato e Regioni*:

Se ne può concludere che, se pure la previsione di cui all'art. 117 Cost., II co., lettera *m*), in via di principio, poteva non apparire strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali costituzionali³⁹, tale disposizione trova la sua motivazione (contingente e potremmo perfino dire 'pedagogica') nell'esigenza (eminentemente garantistica) di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali⁴⁰. In tale ottica, l'ordinamento costituzionale registra i soli limiti – ormai pienamente costituzionalizzati nell'art. 117, I co., Cost. – posti dal rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali⁴¹.

funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo, in *Le Regioni*, 6/2002; G.P. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, II co., della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 5/2002; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *www.federalismi.it*, 2004; F. GIUFFRÉ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente l. n. 131 del 2003 (cd. 'Legge La Loggia')*, in *www.forumcostituzionale.it*; P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte seconda della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino 2004.

³⁹ Nel novellato ordinamento regionale e locale, infatti, trovano piena applicazione, come si è già ricordato, i principi fondamentali posti a tutela dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e le relative garanzie costituzionali.

⁴⁰ A. RUGGERI, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2/2001.

⁴¹ U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994; A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *www.federalismi.it*, 2003; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001; G. CAIA, *Il problema*

Tanto brevemente richiamato, può ora sottolinearsi come le questioni interpretative sollevate dal nuovo testo costituzionale (art. 117, II co., lettera *m*, Cost.) concernono non tanto la *ratio* della richiamata disposizione quanto piuttosto i relativi contenuti materiali, e quindi la tipologia dei diritti civili e sociali (categoria – quest’ultima – per la prima volta entrata nella Carta costituzionale), da garantirsi su tutto il territorio nazionale nei ‘livelli essenziali’ delle relative prestazioni⁴².

La legislazione ‘concorrente’ nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni – significativamente implementate rispetto al previgente art. 117 Cost. – e quella attribuita residualmente dovrà esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle Regioni medesime – senza

del limite dell’interesse nazionale nel nuovo ordinamento, in www.federalismi.it, 2003; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002.

⁴² G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale in Italia. Competenze e diritti*, Milano 2003; A. RUGGERI, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2/2001; ID., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. LUCIANI, *La tutela costituzionale dei livelli essenziali di assistenza*, in *I livelli essenziali di assistenza nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Lega delle autonomie, Roma 2002; I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 3/2001; I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore fra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 2; O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998; ID., *Bilanciamento ben temperato o sindacato esterno di ragionevolezza? Note sui diritti inviolabili come parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992; S. GAMBINO, *Federalismo e salute*, in www.federalismi.it, 2005.

mettere in questione lo statuto della cittadinanza, che dovrà restare ‘nazionale’ e ‘sociale’, assicurando, in tal modo, i livelli essenziali di prestazioni in materia di diritti civili e sociali, nonché l’inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese.

Nel suo fondarsi su una divaricazione tra materie (e potestà/funzioni), da un lato, e interessi, dall’altro, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale è apparso complesso, talora confuso (e perfino “ingenuo”) nella sua “pretesa” di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell’ordinamento. Ancora una volta, così, è stato lo sforzo dell’interprete e soprattutto il Giudice delle leggi a (dover) comporre in un quadro di compatibilità costituzionali le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale. Fondamentale ai fini di tale ricomposizione (dottrinarie e giurisprudenziale), è risultata la previsione di cui alla lettera *m*) dell’art. 117, II co., Cost. e la lettura che ne ha fatto il Giudice delle leggi.

L’interpretazione dottrinarie dei contenuti materiali dell’art. 117 Cost. in materia di diritti (civili e sociali), tuttavia, rinvia a letture fra loro notevolmente differenziate, a seconda che prevalga o meno un orientamento (culturale e istituzionale) di discontinuità rispetto alla disciplina previgente. La questione nasce dalla individuazione dei limiti cui è risultata sottoposta la potestà legislativa regionale concorrente⁴³ ma soprattutto dalla questione circa l’estensibilità o meno di tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa ‘esclusiva’/‘residuale’ delle regioni. A tale fine, pare pienamente fondato quell’orientamento dottrinario che invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale dell’“unità giuridica”, ed in particolare la

⁴³ Alla cui soluzione ha comunque provveduto in modo espresso il legislatore di revisione costituzionale quando ha limitato tale potestà con la determinazione (con leggi statali) di ‘principi fondamentali’.

protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a prescindere dai confini territoriali dei governi locali come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel giustificare l'eventuale intervento, oltre che attraverso 'principi fondamentali' anche attraverso una specifica disciplina, di natura trasversale, capace di penetrare nell'ambito regolativo della stessa potestà legislativa regionale (oltre che, naturalmente, in quella amministrativa)⁴⁴.

In conclusione, siamo in presenza di un nuovo quadro costituzionale, nella cui formulazione della forma di Stato si è aperto per le regioni un nuovo ambito regolativo e di garanzie in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali) ma, al contempo, si è confermata per lo Stato la competenza ad intervenire in tale disciplina regionale, sia attraverso la statuizione di 'principi fondamentali' delle materie che attraverso regole legislative (sia pure non di dettaglio).

Dunque, pur potendo – la riforma costituzionale – apparire come operante nel segno della (sostanziale) continuità, l'angolo di osservazione dei diritti civili e sociali ha dischiuso un quadro ordinamentale autonomistico valorizzato nell'ambito dei suoi poteri e fra questi – diversamente da quanto era previsto nel previgente ordinamento – da ambiti normativi che si estendono alla stessa materia dei diritti civili e sociali. Tali poteri conoscono un limite negativo nel loro esercizio, nel senso che le regioni, sia nell'esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, devono conformarsi ai 'principi fondamentali' e alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera *m*) e all'art. 120, II co., Cost.

⁴⁴ Corte cost., sentt. n. 222/2003 ; n. 259/2004, n. 407/2002 ; n. 282/2002. Inoltre, cfr. P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in www.associazionecostituzionalisti.it.

È però da dirsi che in materia sono state proposte altre e divergenti interpretazioni. In una prima, l'essenzialità di cui alla lettera *m*) viene interpretata come 'contenuto minimo'⁴⁵. A sostegno di una tale lettura viene invocato l'approccio comparatistico e comunitario nel quale si rinviene, come clausola generale, quella del 'contenuto minimo essenziale' dei diritti fondamentali (è il caso, ad es., dell'art. 19 della LFB, dell'art. 53.1 della Costituzione spagnola, dell'art. 18.3 della Costituzione portoghese, dell'art. 52.1 della Carta europea dei diritti fondamentali).

Più motivata e convincente appare, però, la lettura pressoché unanime della dottrina costituzionalistica che sottolinea l'irriducibilità (anche semantica) del termine 'essenziale' a quello di 'minimo' e ciò sulla base di un'interpretazione (sia logico-sintattica che sistematica) del novellato testo costituzionale, nella quale, accanto alle disposizioni della lettera *m*), si collocano quelle dell'art. 119 Cost., V co., e dell'art. 120 Cost., II co., oltre, naturalmente, ai principi fondamentali e alle singole disposizioni costituzionali di tutela di specifiche situazioni giuridiche. Tale lettura, peraltro, si pone in una linea di continuità con le più autorevoli interpretazioni della Costituzione *magis ut valeant*⁴⁶. Il termine 'essenziale',

⁴⁵ I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 3/2001; *contra*, O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998; ID., *Bilanciamento ben temperato o sindacato esterno di ragionevolezza?*, cit.; A. GIORGIS, *La sent. n. 134 del 1994: una conferma dell'esistenza di limiti costituzionali alla riduzione dello Stato sociale*, in *Giur. cost.*, 1994.

⁴⁶ M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano 1982; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze 1951; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952; L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole e argomentazione basata sui principi*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1985; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992.

in quest'ottica, deve essere letto come formula relazionale, cioè come un dettato finalizzato a farsi carico del bisogno oggetto di protezione costituzionale.

Ad adiuvandum, una conferma di tale interpretazione risulta rinvenibile nella considerazione secondo cui la natura dei 'livelli essenziali delle prestazioni' non riguarda solo i diritti sociali ma include anche quelli civili che, per consolidata dottrina – benché essi stessi diritti che 'costano' – non possono conoscere una riduzione/degradazione dei relativi contenuti. D'altra parte, la disposizione costituzionale di cui all'art. 120 Cost., II co. – nel suo farsi carico delle ricadute organizzativo-amministrative di tali prestazioni, che sono erogate, oltre che dallo Stato, dalle Regioni e dagli altri enti autonomi della Repubblica, e nell'individuare la tutela dei 'livelli essenziali' delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale – conforta una lettura della 'essenzialità' non ridotta al contenuto 'minimo' di tali diritti.

Con ciò si conferma una possibile e convincente lettura di un non scomparso 'interesse nazionale', da ritenersi, pertanto, come vero e proprio titolo abilitativo statale ad intervenire su tutte le materie (riallocate, ai sensi dell'art. 117 Cost.), come viene sottolineato in una (molto argomentata) discussa pronuncia del Giudice delle leggi (sent. 303/2003)⁴⁷. Certo, non siamo in presenza della stessa nozione di 'interesse nazionale' di cui al previgente ordinamento regionale, in quanto l'interesse 'nazionale' di cui ora trattasi è l'interesse tipizzato nelle sue fattispecie, anche se queste ultime, a loro volta, meritevoli di interpretazione. Nel fondo, e a conferma degli orientamenti appena richiamati, rimane che le chiavi di volta di questo difficile equilibrio risiedono nel valore della 'solidarietà', della 'coesione sociale' e negli strumenti della perequazione finanziaria (art. 119, III co., Cost.).

⁴⁷ A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale (nota a sent. C. Cost. 303 del 2003)*, in *Giur. cost.*, 2003.

Possiamo concludere su questo punto, così, sottolineando come il rischio di uno “scivolamento verso il basso” dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali, e con esso di un difficile limite da opporre all’“arbitrio delle maggioranze” (parlamentari e regionali) nel tempo, potrebbe ritenersi scongiurato.

Ciò può e deve farsi attingendo alle più avanzate (e motivate) interpretazioni della Costituzione, *magis ut valeant*, nonché alla stessa giurisprudenza costituzionale che, nelle tecniche giurisdizionali fin qui utilizzate, ha saputo dare prova di equilibrio (ma anche di prudenza) nel bilanciamento dei beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale, comprensivo sia della necessaria gradualità nell’attuazione legislativa, sia dello stesso rispetto della discrezionalità del legislatore. Né, d’altronde, poteva essere altrimenti in uno Stato fondato sulla base di una Costituzione rigida, nel quale la materia dei ‘contenuti essenziali’ dei diritti fondamentali (ascrivibili sia allo status *passivus* che a quello *activus*, per utilizzare categorie dogmatiche della dottrina tedesca) si ricollega in modo stretto e indissolubile a quella dei “principi supremi” e dei “diritti inviolabili dell’uomo”, come la giurisprudenza⁴⁸ e la dottrina costituzionale concordemente assumono quando richiamano la sottrazione della relativa disciplina costituzionale allo stesso potere di revisione costituzionale (sent. cost. 1146/1988)⁴⁹.

4. Così richiamata (sia pure nei suoi termini essenziali), la questione non pone problemi di pregio quando si faccia riferimento al ‘contenuto essenziale’

⁴⁸ Soprattutto, ma non solo, nella sent. della Corte cost. n. 1146/1988.

⁴⁹ Sul punto, cfr. anche il nostro *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. RUGGERI-L. D’ANDREA-A. SAITTA-G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, cit.

dei diritti di libertà classici ('libertà negative'). Qualificandosi la protezione di tali diritti non in modo assoluto ma nel necessario bilanciamento reciproco (essi, infatti, sono riconosciuti e garantiti come "diritti fra diritti"), il contenuto degli stessi non può essere predeterminato *a priori* ma solo *ex post*, in ragione dello scrutinio costituzionale dell'irragionevolezza delle disposizioni legislative eventualmente limitatrici. La questione, al contrario, resta posta con riferimento alla delicata e complessa questione dell'individuazione del 'contenuto essenziale' dei diritti sociali, per la cui esistenza giuridica si richiede come condizione necessaria l'*interpositio legislatoris*, nonché l'adozione di misure organizzative e la provvista di risorse finanziarie adeguate alla relativa implementazione amministrativa. Lo scrutinio della ricca giurisprudenza costituzionale fa propendere per la prima soluzione, limitandosi tale sindacato a non mettere in questione la necessaria discrezionalità del legislatore nel dare attuazione ai principi e ai diritti fondamentali secondo criteri di gradualità e comunque condizionati dalla disponibilità delle risorse finanziarie e dal principio di equilibrio del bilancio pubblico. Se ne può trarre la conclusione, invero non esaltante per l'orientamento fin qui argomentato, che la stessa giurisprudenza costituzionale in materia di contenuto essenziale dei diritti sociali non sempre pare assicurare una tutela più salda e stabile di quanto non riesca a fare con le sue scelte politiche il legislatore (un tempo solo statale, oggi anche regionale). Un quadro – quest'ultimo – reso più complesso dalle questioni poste dal bilanciamento da parte del Giudice costituzionale dei diritti fondamentali sociali e dei vincoli del bilancio ora positivizzati costituzionalmente.

A fronte della riduzione delle risorse pubbliche e della limitazione delle prestazioni amministrative erogabili dalle istituzioni statali e territoriali in ragione della crisi economica che ha riguardato il nostro come anche altri Paesi europei, risulta compromessa la stessa esigibilità (e la relativa giustiziabilità) dei diritti fondamentali (sociali), caratterizzandosi – questi

ultimi – come situazioni giuridiche finanziariamente condizionate (e non sempre risultando evidente, comunque, che si tratti di un mero condizionamento materiale e non anche formale) e ponendo comunque la Corte costituzionale di fronte al vincolo oggettivo delle risorse disponibili e dei nuovi vincoli della finanza pubblica ora positivizzati (e rafforzati) nelle recenti novelle costituzionali (l. cost. 1/2012). Tali novelle costituzionali limitano – ancor di più rispetto a quanto non accadesse in passato – l’eventuale adozione di sentenze innovative della Corte costituzionale sperimentate nella prassi giurisprudenziale. In particolare, le sentenze di accoglimento additive, che erano divenute tecniche decisorie ricorrenti da parte del Giudice costituzionale, pur se ancora utilizzate (sia pure con maggiore parsimonia rispetto al passato), non lo sono più con l’intensità registrata nella prima affermazione di tale innovativo indirizzo giurisprudenziale della Corte.

In tale cornice, tuttavia, recenti indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale relativi a diritti riconosciuti come ‘incomprimibili’ hanno impresso una significativa svolta argomentativa destinata a superare molte delle criticità e dei dubbi che erano stati fin qui sollevati in tema di bilanciamento fra vincoli di bilancio e garanzia dei diritti fondamentali sociali. Nell’*iter* argomentativo seguito nella recente sent. n. 275 del 2016, a mo’ di esemplificazione, nelle parole utilizzate dal Giudice delle leggi, può leggersi *expressis verbis* che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»; un’affermazione – quest’ultima – che viene giustamente ritenuta «di portata generale, e per questo idonea potenzialmente a operare come ‘regola di sistema’ in tutti i casi in cui esigenze di attuazione dei diritti costituzionali ed esigenze finanziarie dovessero porsi in contrapposizione»⁵⁰.

⁵⁰ F. PALLANTE, *Dai vincoli ‘di’ bilancio ai vincoli ‘al’ bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, 2430.

In tale ottica, così, può affermarsi che il più recente indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale in tema di diritti sociali come ‘diritti condizionati’ vede modificare in modo ragguardevole il precedente indirizzo in tema di bilanciamento fra beni di rango parimenti costituzionali (nel quale ai diritti inviolabili previsti *ex ante* nella Carta si aggiungono ora le esigenze costituzionali di equilibrio di bilancio)⁵¹. In tale (non molto risalente) indirizzo, la Corte si era già preoccupata di individuare un limite a tale bilanciamento, individuandolo nel ‘nucleo essenziale’ del diritto sociale di volta in volta oggetto dello scrutinio costituzionale, secondo un parametro – quello della dignità umana – che sembrava tuttavia abbastanza indeterminato quanto alla relativa fungibilità come parametro di valutazione nel bilanciamento con altri beni costituzionali, ovvero come bilancia sulla quale produrre il bilanciamento⁵². Una indeterminatezza che il più recente indirizzo giurisprudenziale sembra superare in favore di una netta priorità da accordare alla garanzia dei diritti fondamentali/incomprimibili rispetto ai vincoli di bilancio, con la conseguenza, per la Corte, di sancire lo stesso vincolo alla discrezionalità del legislatore.

L’effettività di un diritto fondamentale/‘incomprimibile’, infatti, come afferma in modo deciso la Corte, «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo» (sent. cost. 275/206, punto 7 del *considerato in diritto*). L’indirizzo della Corte in materia si richiama ad un indirizzo che era stato già affermato qualche anno prima (sent. n. 80 del 2010) con riguardo alla stretta consequenzialità fra tutela dei diritti fondamentali e previsione di ‘spese obbligatorie’ da parte del

⁵¹ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2013, 8 ss.

⁵² In tal senso anche il nostro *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo al diritto alla salute, all’assistenza sociale e all’istruzione)*, in *Diritti sociali e crisi economica*, Torino 2015, pp. 95-96; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991.

legislatore (statale o regionale che sia). Senza la previsione legislativa di queste ultime, la natura della situazione giuridica di volta in volta protetta come diritto sociale fondamentale degraderebbe a quella di mera previsione programmatica; orientamento – quest’ultimo – nettamente superato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale fin dalla sua prima decisione (sent. 1/1956). Da qui la determinazione della Corte nell’assumere come, una volta identificato il «nucleo invalicabile di garanzie minime a rendere effettivo un diritto», ne consegue l’obbligatorietà del relativo finanziamento dei servizi amministrativi, a partire dalla formulazione di bilanci pubblici nei quali il legislatore deve assegnare le risorse necessarie alla loro concretizzazione amministrativa. Un simile orientamento era stato già convincentemente argomentato da accreditata dottrina al momento di sottolineare come «la possibilità della soccombenza dell’equilibrio finanziario si lega all’incisione sul nucleo essenziale del diritto in gioco: concetto sfuggente, questo, di cui la Corte non fornisce i connotati o i criteri di identificazione, scorgendone solo di volta in volta, dinanzi al singolo caso, i contenuti e la linea di confine che ne presidia l’intangibilità ... In linea di massima, si può dire che il *limes* coincide con la soglia al di sotto della quale ‘la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale’, restando in astratto possibile che la concretizzazione del diritto si innalzi, a partire da tale livello, sino a dove il legislatore reputi possibile spingersi. Ma questo contrafforte a salvaguardia dell’*essenza* dei diritti sembra in realtà inafferrabile come l’immagine di una fata morgana, non potendo nemmeno dirsi coincidente con i “livelli essenziali delle prestazioni” dell’art. 7, c. 2, lett. m, Cost. ... che mette in luce come tale coincidenza possa aversi, semmai, in casi particolari, come ad esempio durante i periodi di grave recessione»⁵³.

⁵³ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 8.

Ragionare diversamente comporterebbe – come si fa osservare – la messa in discussione dell’effettività dei diritti, che risulterebbe legata non alle previsioni costituzionali, ma a generiche ed indefinite previsioni di bilancio, dipendenti «da scelte finanziarie che [il legislatore] può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere», in tal modo condannando i diritti a una «una situazione di aleatorietà ed incertezza» (punto 16 del *considerato in diritto*)⁵⁴.

5. Pur riguardando ormai un tema ormai superato dalla prospettiva dell’attualità del relativo indirizzo politico, non pare del tutto fuori luogo riservare qualche residua osservazione di tipo problematico alla tematica del federalismo fiscale letta nel quadro dei rapporti (astrattamente) esistenti fra modelli di decentramento politico-istituzionale e principi fondamentali costituzionali.

In tale quadro, una prima questione era posta dall’improprio richiamo, all’interno del testo della legge n. 49/2009 (recante “Delega al Governo per l’attuazione del federalismo fiscale”) ad un inesistente federalismo, che avrebbe fatto ipotizzare una presunta maggiore idoneità delle forme federali nell’assicurare la garanzia dei diritti di cittadinanza nell’ambito dei territori nei quali si articola lo Stato⁵⁵. Ancorché potrà risultare superfluo sottolinearlo, il *nomen* federale assegnato alla disciplina di attuazione dell’art. 119 Cost. poco aiutava nel dipanare le complesse problematiche attuative della richiamata disposizione costituzionale. Una riflessione di tipo comparatistico relativamente ai rapporti fra diritti e Stati membri

⁵⁴ F. PALLANTE, *Diritti e bilancio: quale equilibrio? Un commento alla sentenza 275/2016 della Corte costituzionale*, in *SIDIblog*, 2 febbraio 2017.

⁵⁵ Fra gli altri cfr. il nostro *Le sfide del neo-regionalismo e l’eguaglianza dei cittadini: il federalismo fiscale secondo il d.d.l. a.s. n. 1117*, in *Dir. prat. trib.*, 2009.

nell'esperienza costituzionale tedesca⁵⁶ potrà risultarci adatta nel motivare la nostra affermazione. Se infatti analizziamo tale forma di Stato, diversamente dalle scarse previsioni dell'art. 117, III co., della Costituzione italiana, si può osservare come lo spazio normativo riconosciuto alla competenza concorrente dei *Laender* (art. 74 LFB) si estenda alla stessa materia dei diritti fondamentali classici. Un lungo elenco composto di 26 "oggetti" di legislazione concorrente vanno a dare senso concreto alla forma federale dello Stato tedesco, intesa nel suo significato più pregnante⁵⁷. Il lungo elenco delle competenze concorrenti costituzionalmente attribuite ai *Laender*, in ogni caso, porta a ricordare come, secondo l'art. 72, I co., della LFB, in tali ambiti,

⁵⁶ Fra gli altri, cfr., almeno, L.M. DÍEZ-PICAZO, *Federalismo, regionalismo e welfare state*, in *Il Mulino*, 1996; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Distribuzione delle competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti federativi consolidati*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini 1998; J. WEILAND, *Problemi del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2/2000; V. BALDINI, *Autonomia costituzionale dei Laender, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. I, tomo II, Napoli 2002; M.E. GENNUSA, *I diritti fondamentali nelle costituzioni dei Laender della RFT come fattore di costruzione delle 'tradizioni costituzionali comuni' europee (paper)*; L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale europeo*, *ivi*; D. SCHEFOLD, "Le competenze della Federazione e dei Laender in Germania", in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, cit., nonché *Il federalismo tedesco fra Legge Fondamentale e prassi*", in S. GAMBINO-G. FABBRINI (a cura di), *Regioni e governo locale*, cit.

⁵⁷ Fra tali ambiti, ricordiamo per il loro rilievo, ad esempio, il diritto civile, il diritto e l'esecuzione penale, l'ordinamento giudiziario e la procedura; lo stato civile; il diritto di riunione e di associazione; il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri; il diritto del lavoro, compreso l'ordinamento dell'impresa, la protezione del lavoro, il collocamento dei lavoratori, così come le assicurazioni sociali e le assicurazioni contro la disoccupazione.



i *Laender* abbiano competenza legislativa ‘solo quando’ e ‘nella misura in cui’ la Federazione non faccia uso del suo diritto di legiferare. Con esiti universalmente apprezzati per l’esistenza di un principio cooperativo nei rapporti fra *Bund* e *Laender*, l’ordinamento costituzionale tedesco assicura la priorità del diritto federale sul diritto del *Land* (art. 31); garantisce l’equiparazione civica di tutti i tedeschi (art. 33); assicura che, nell’ambito della legislazione concorrente, la Federazione ha «il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell’unità giuridica o economica nell’interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale» (art. 72, II co., LF).

Tali essenziali richiami di specifiche disposizioni dell’ordinamento costituzionale tedesco in tema sottolineano, nell’ottica della presente analisi, l’incomparabile diversità del modello di Stato regionale rispetto a quello federale. Pur conoscendo riparti competenziali fra *Bund* e *Laender* fortemente differenziati rispetto a quelli accolti negli Stati unitari a base regionale, in ogni caso, anche in quest’ultima forma di organizzazione territoriale dei poteri, la materia dei diritti riconosce il primato alla legge federale sulle leggi degli Stati membri della Federazione.

Invero, 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, per come già osservato in precedenza. Cionondimeno si è assunto da più parti di poter fare uso del termine federalismo, atteso che esso viene 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. In tale ottica, a partire dalla Costituzione ‘sociale’ del ’47, come più in generale dall’esperienza costituzionale degli Stati europei, nel secondo dopo-guerra, deve sottolinearsi come lo Stato unitario italiano ha posto in essere, sia pure in modo graduale e in corrispondenza delle risorse di cui disponeva nel corso del tempo, un piano che non è esagerato definire portentoso di prestazioni amministrative, di servizi pubblici, soprattutto nelle materie relative ai diritti sociali⁵⁸. Se si riflette sulle sole materie dell’istruzione, della salute e della previdenza sociale, si coglie immediatamente come un Paese piegato dalla guerra nella quale lo avevano ricacciato le prudenze colonialiste del regime fascista sia riuscito ad assicurare un progetto importante di ‘giustizia sociale’, con effetti redistributivi del reddito tanto significativi da portare autorevole dottrina perfino ad operare un confronto fra Stato sociale e Stato socialista⁵⁹. Se possono ritenersi ancora inadeguati rispetto alle organiche previsioni dello Stato sociale accolto in Costituzione, tali effetti riallocativi della ricchezza nazionale secondo principi di equità sociale hanno comunque trasformato un Paese dalle fondamenta sociali a vocazione agricola, settanta anni orsono, in una potenza economica, ora in crisi come tutte le altre in Europa ma pur sempre con un apparato tecnologico e con uno spirito d’impresa assolutamente di rilievo nell’ambito internazionale.

Pertanto, pare doversi negare fondatezza a quelle affermazioni (enfatiche) secondo le quali il federalismo costituirebbe un modello necessario

⁵⁸ Sul punto fra gli altri, cfr. anche A. LUCARELLI, *Federalismo fiscale, gestione dei servizi pubblici locali e tutela dei diritti fondamentali*”, nonché D. MONE, *Federalismo fiscale, stato sociale e principio autonomistico*, ambedue in A. LUCARELLI (a cura di), *Il federalismo fiscale tra processi attuativi e principi costituzionali*, Napoli 2010.

⁵⁹ Cfr. in tal senso C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova 1973. In tema cfr. anche S. GAMBINO, *Stato sociale e Stato socialista in Costantino Mortati*, Lungo di Cosenza 2002.

per assicurare l'effettività dei diritti sociali. Sotto tale profilo, l'evoluzione del costituzionalismo sociale contemporaneo consente piuttosto di affermare che il *Welfare State* ha conosciuto nell'accentramento statale una migliore garanzia della stabilità e dell'universalizzazione delle prestazioni sociali relative ai diritti di cittadinanza (unitaria e sociale). Meno dubbi si porrebbero invece quando (e ove) la questione riguardasse più direttamente la soluzione federalistica come spinta alla modernizzazione amministrativa e, più in generale, come modalità tecnica di avvicinamento delle funzioni pubbliche ai cittadini, destinatari di diritto, nell'ottica propria del principio di sussidiarietà.

L'analisi dei rapporti fra forma di Stato e diritti fondamentali (civili e sociali), in tale ottica, rileva soprattutto per le problematiche costituzionali relative all'eguaglianza delle condizioni di vita dei cittadini, che concretizzano lo 'statuto della cittadinanza', secondo una formula di origine anglosassone che è ormai diffusamente accolta nella stessa ricerca costituzionale. L'analisi della giurisprudenza costituzionale conferma pienamente tale assunto, come si è osservato in precedenza, sia pure in modo sommario. In tale quadro, l'eguaglianza può convivere con forme di organizzazione statale che prevedano asimmetrie e differenziazioni nelle forme di distribuzione territoriale delle competenze purché siano fatti salvi i principi e le disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, che non risultano disponibili alla discrezionalità del legislatore (statale e regionale). È appunto il caso della previsione costituzionale – accanto alle regioni a statuto ordinario – di regioni a statuto speciale, il cui statuto, come si ricorda, è approvato con legge costituzionale, nonché di una ulteriore differenziazione in ragione della previsione del novellato art. 116 Cost. (le cui

forme di implementazione legislativa non saranno certo indifferenti rispetto alle garanzie costituzionali della eguaglianza interterritoriale)⁶⁰.

Una (ormai non più) recente sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 109 del 1993) può aiutarci per meglio argomentare la nostra analisi relativamente ai rapporti fra gli ambiti delle competenze materiali assegnate alle regioni (nel caso di specie si trattava di una legge statale di disciplina di ‘azioni positive’ in favore della imprenditoria femminile) e l’effettività di un principio costituzionale di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), consistente nel caso di specie nel superamento di una discriminazione fattuale in ragione della differenza di genere. L’adozione di un trattamento di favore nei confronti delle donne (imprenditrici) veniva motivata dalla Corte costituzionale sulla base della ragionevolezza della scelta legislativa (statale) a favore di soggetti – le donne – che hanno subito in passato discriminazioni di ordine sociale e culturale e sono tuttora soggette al pericolo (non astratto) di analoghe discriminazioni. Tale questione veniva esplicitamente affrontata e risolta dal Giudice delle leggi quando, nella sentenza richiamata, sottolineava come l’esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente conduzione femminile trovava la sua giustificazione nella «necessità di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale» in ordine all’attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione dell’eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell’imprenditoria. Trattandosi di misure (‘azioni positive’) dirette a superare condizioni di diseguaglianza fra soggetti, esse «comportano l’adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di parità formale di trattamento, stabilito nell’art. 3 Cost.». Tali differenziazioni esigono che «la

⁶⁰ Sui limiti costituzionali del regionalismo asimmetrico cfr. in particolare le riflessioni problematiche di L. ELIA, nella *Introduzione* al volume di A. ANZON, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del paese». Infatti, se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le 'azioni positive' si trasformino in fattori aggiuntivi di disparità di trattamento non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna risulterebbe di tutta evidenza.

In relazione al rapporto fra principio di eguaglianza e principio di autonomia territoriale, l'indirizzo giurisprudenziale appena richiamato conferma un orientamento costante della Corte nel quale la stessa esclude o limita le competenze regionali (sia delle regioni a statuto ordinario che di quelle a statuto speciale) ogni qualvolta queste ultime vengano a incidere su interessi o diritti fondamentali (sent. n. 40 del 1993). Il richiamo di tale giurisprudenza costituzionale, in tal senso, costituisce una risposta convincente alla questione di chi sia, nello 'Stato regionale', il garante dell'effettività (in particolare) dei diritti sociali.

Problemi costituzionali omologhi si pongono anche in un modello di Stato federale (come si è già detto) o di Stato a regionalismo forte, come quello attualmente previsto dal novellato titolo V Cost., e a seguito di scelte legislative (qualora confermate) in materia di c.d. 'federalismo fiscale' che avessero minato, per le scelte di merito seguite ovvero per le stesse conseguenze di allocazione perequativa delle risorse fiscali, il principio di eguaglianza fra i cittadini dei diversi territori del Paese nell'accesso ai livelli essenziali di prestazioni relativi ai diritti civili e a quelli sociali, ovvero – ciò costituisce un'affermazione omologa, benché considerata da una prospettiva diversa – nella misura in cui si fosse ipotizzato (come espressamente poteva dirsi della originaria 'proposta lombarda' della Lega Nord) un modello di federalismo fiscale nel quale il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti locali e alle regioni vedesse operare in modo

inadeguato le correzioni necessarie a favore delle regioni fiscalmente deboli da parte del fondo perequativo (di cui all'art. 119, III co., Cost.).

Un'ultima notazione pare necessaria a conclusione di questo approccio e riguarda la complessa questione della giustiziabilità delle previsioni di cui all'art. 119 Cost. in ragione della natura scarsamente definita e puntuale della novellata disposizione costituzionale. Un riscontro comparatistico di tale affermazione, sulla cui ragionevolezza la Corte sarà inevitabilmente chiamata a pronunciarsi, porterebbe a suggerire una lettura sinottica degli istituti accolti all'art. 119 Cost. con quelli accolti nella Costituzione tedesca (dall'art. 104.a fino all'art. 115).

Prima ancora di soffermarci sulle questioni poste nel novellato ordinamento costituzionale italiano dai rapporti problematici fra principio di eguaglianza e principio di autonomia, tuttavia, può risultare certamente vantaggioso richiamare la riforma degli statuti delle Comunità autonome in Spagna⁶¹, aggiungendo immediatamente che è appunto su uno dei nodi

⁶¹ Nell'ampia bibliografia, sul punto, cfr. almeno J.F. LOPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova 1999 e dello stesso A., *Con-federalismo en España? El pálpito nacionalista en la España autonómica como problema político e problema constitucional*, in A.J. PORRAS NADALES-G. RUIZ-RICO RUIZ (cur.), *Claves para una reforma constitucional*, Sevilla 2001; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid 1999; J. GARCÍA MORILLO, *Autonomía, asimetría e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini 1998; F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Milano 2002; C. STORINI, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, Valencia 2002; L. LÓPEZ GUERRA, *El modelo autonómico como modelo variable*, in AA.VV., *El Estado de las autonomías*, Madrid 1991; M. BARCELÒ, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico: una análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y en la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Madrid 1991; M.A. CABELLOS ESPIÉRREZ, *La distribución competencial en materia de derechos y deberes constitucionales y la incidencia del derecho comunitario*, Barcelona 2001; E. ALBERTÍ, *Autonomía política y unidad económica*, Madrid 1995; F. REQUEJO,

irrisolti da tali riforme che il Tribunale costituzionale spagnolo era risultato fermo per più tempo e quando è intervenuto la questione ha sollevato un conflitto giuridico e politico tuttora aperto nel dibattito politico e istituzionale spagnolo⁶².

Sia in tema di forma di governo che con riguardo alla legittimità delle norme allocate nei preamboli degli statuti, ovvero in quelle parti degli stessi destinate a stabilire i principi fondamentali di ispirazione, in senso contrario, la Corte costituzionale italiana ha opposto limiti del tutto invalicabili agli statuti regionali. Nel primo caso, arricchendo la motivazione della propria giurisprudenza in tema di organizzazione politica del governo regionale con la previsione del vincolo del rispetto dell'‘armonia’ con la Costituzione (che occorre forse assumere come più intenso rispetto a quello del mero ‘rispetto’ della Costituzione, ai sensi dell’art. 117, I co., Cost.) e successivamente – con approccio (almeno apparentemente) iper-costruttivistico – aggiungendovi il vincolo dello ‘spirito’ della Costituzione. In tal modo – con la previsione di ‘norme programmatiche’ e della disciplina statutaria dei diritti – la Corte costituzionale nega ogni possibile ipotesi di riconoscimento alle regioni di ambiti materiali di disciplina assimilabili a quelli propri delle costituzioni. Con riferimento specifico a tale ultima rivendicazione di ambiti normativi da parte regionale, in modo lapidario – e per chi scrive del tutto convincente – la Corte afferma che «anche se materialmente inserite in un atto-fonte (Statuto regionale), non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica (a tali norme programmatiche), in quanto si collocano alla stregua dei

Diferencias nacionales y federalismo asimétrico, in *Claves de razón práctica*, 1996, n. 59; J. PEMÁN GAVÍN, *Igualdad de derechos y autonomías territoriales*, Madrid 1992; R.L. BLANCO VALDÉS, *La segunda descentralización española: fra riforma confederale e Stato possibile*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano 2008.

⁶² Sul punto, fra gli altri, cfr. anche R. BLANCO VALDÉS, *El futuro de la justicia constitucional en España. Tras la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña*, in *Claves de razón práctica*, 2011, n. 212.

convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento della approvazione dello Statuto ... tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono state generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione di norme vigenti»⁶³.

In materia di diritti di cittadinanza, dunque, sia nell'ambito degli Stati federali che di quelli unitari a base regionale, il principio autonomistico soggiace al principio unitario; allo stesso deve continuare a riconoscersi piena legittimità nel perseguimento e nella garanzia dei valori costituzionali dell'eguaglianza formale e dell'eguagliamento fra soggetti deboli (eguaglianza sostanziale). Sotto tale profilo, la già richiamata dottrina della Corte costituzionale (sent. 109 del 1993) in tema di azioni positive resta tuttora valida anche a seguito della revisione del titolo V Cost. I tentativi posti in essere dagli statuti regionali dell'Umbria, della Toscana e dell'Emilia Romagna, che, fra le altre previsioni, assumevano di poter prevedere disposizioni normative volte a riconoscere e garantire forme di convivenza diverse dalla famiglia tradizionale, pertanto, non potevano che ricadere nella censura della Corte, che chiarisce in modo netto e risolutivo come lo spazio riconoscibile ai 'contenuti eventuali' degli statuti regionali, in ogni caso, non è tale da consentire loro di poter minare – con l'ingerenza nell'ambito della competenza 'ordinamento civile', assegnata dal legislatore di revisione costituzionale alla competenza esclusiva della legge statale – le fondamenta del principio unitario, sancito costituzionalmente e con esso lo stesso principio di eguaglianza interterritoriale dei cittadini.

⁶³ Corte cost., sent. n. 378 del 2004.

Nel dibattito relativo alla riforma degli statuti delle Comunità autonome e ai contenuti costituzionalmente riconoscibili a questi ultimi nella stessa materia della disciplina dei diritti, la questione viene diversamente affrontata dalla dottrina costituzionale spagnola. La dottrina appare tuttora divisa sul punto, ma – più che la stessa – come si è già osservato, è apparso combattuto il *Tribunal constitucional* – il quale, essendo stato chiamato a pronunciarsi su un ricorso sollevato contro lo statuto catalano, solo con ritardo (di cinque anni) è riuscito a farlo, nel mentre sul punto sono continuati nel tempo gli interventi politici (obiettivamente discutibili nella forma) di sostegno al testo dello Statuto catalano.

Diversamente da quanto osservabile nel dibattito dottrinario e politico italiano, impegnato per almeno un decennio soprattutto sulle tematiche relative all’attuazione del c.d. federalismo fiscale (almeno fino a quando il tema non è uscito definitivamente dall’agenda politica parlamentare), il dibattito osservabile in Spagna, dunque, pare muovere da premesse del tutto diverse, essendo chiamata a rispondere a pulsioni ‘sovranistiche’ di alcuni suoi territori. Quanto alle relazioni finanziarie fra Stato e Comunità autonome, come si ricorderà, il regime del finanziamento di queste ultime risulta già stabilito nel testo costituzionale del 1978 (artt. 156, 157 e 158), rispondendo a tre fondamentali principi (uguaglianza, solidarietà interregionale, coordinamento con la finanza dello Stato), con una formulazione che, nella sua stessa ‘imprecisione’, risulta in gran parte mutuata dal legislatore (italiano) di revisione costituzionale del 2001, rinviandosi, in ogni caso, al legislatore ordinario per la relativa implementazione. Una implementazione che, anche in Spagna, come in Italia, era avvenuta in modo tardivo rispetto alla previsione costituzionale, con Legge Organica sul Finanziamento delle CCAA, n. 8/1980.

L’interesse maggiore dal punto di vista della comparazione con altri sistemi a regionalismo forte, come quello spagnolo appena richiamato, in tale cornice, risiede soprattutto nella disciplina prevista per il Fondo di

Compensazione Interterritoriale (previsto dalla Costituzione spagnola all'art. 158.2 e dall'art. 16 della LOFCA, che ne disciplina il funzionamento), mentre, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, l'art. 119, III co., Cost. prevede che «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». In ambedue le esperienze, alla luce dei relativi testi costituzionali, il riparto del fondo perequativo, in ogni caso, è rimesso al legislatore ordinario (e dunque alla precarietà delle relative maggioranze parlamentari) sulla base di una negoziazione – che nel fondo è politica e non giuridica – nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e che pertanto risulterà, per queste ragioni, difficilmente giustiziabile innanzi alla Corte costituzionale. Può comunque risultare utile, a tal fine, ricordare come il *Tribunal Constitucional* spagnolo abbia fin qui sottolineato come il Fondo compensativo costituisca uno strumento di solidarietà insostituibile, ancorché non esclusivo, al fine di rendere effettivo lo stesso principio solidaristico. In base a un'interpretazione sistematica, le disposizioni costituzionali spagnole in materia, infatti, stabiliscono la natura statale (artt. 2, 138.1, 156.1 e 158) del sistema tributario e contabile, rivestendo il fondo perequativo – in tale cornice – una mera natura 'aggiuntiva'. Una lettura – quest'ultima – che è da cogliere nella stessa previsione dell'art. 119 della novellata Costituzione italiana, la quale – nel suo stabilire che le risorse derivanti dalle previsioni di cui al comma 1 e 2 della stessa disposizione costituzionale «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare *integralmente* le funzioni pubbliche loro attribuite» (corsivo nostro) – deve leggersi unitamente a quanto attribuito in materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (“sistema tributario e contabile dello Stato”; “perequazione delle risorse finanziarie”) e alla competenza concorrente delle regioni (“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ... salva la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato”). In tale quadro comparatistico, l'esperienza

spagnola in tema di finanziamento delle Comunità autonome risulta ispirarsi a forme di regionalismo (fortemente) asimmetriche, che appaiono discutibili nel loro non astratto pregiudizio del principio di eguaglianza e di quello solidaristico. Se, infatti, le rivendicazioni sovranistiche-confederalistiche intentate (fin qui senza successo) da minoranze interne al Paese Basco e alla Catalogna costituiscono un vero e proprio tentativo di fuga dall'alveo nazionale, argomentato sulla base di ragioni identitarie, perfino più pericolose, nel fondo, appaiono le decisioni relative alla 'negoziatura bilaterale' nella disciplina della materia fiscale previste da disposizioni statutarie di alcune Comunità autonome, come da ultimo quella catalana. Una pretesa – quest'ultima – che ha portato ad una vera e propria 'esplosione nazionalistica' dell'intero sistema territoriale spagnolo, senza che lo stesso *Tribunal constitucional* e la Carta costituzionale abbiano potuto fin qui fare molto per impedirlo!