



20 SETTEMBRE 2023

Autonomia differenziata e divari di cittadinanza

di Athanasia Andriopoulou
Assegnista di ricerca di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Urbino



Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*

di Athanasia Andriopoulou

Assegnista di ricerca di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Urbino

Abstract [It]: Unanime è la convinzione che esiste un dovere dei pubblici poteri di farsi carico dei divari di cittadinanza. La tenuta della coesione economica, sociale e territoriale delle comunità non è più solo un obiettivo delle politiche europee ma è entrata a far parte, già prima dalla riforma del Titolo V, dei principi fondamentali del nostro ordinamento ed è oggi al centro del Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Eppure, mai come in questi decenni, assistiamo ad una crescita esponenziale delle diseguaglianze e dei divari tra i territori. Il regionalismo differenziato e la parallela determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nel godimento dei diritti civili e sociali freneranno o accentueranno questa inquietante deriva? È questo il principale interrogativo che attraversa le pagine di questo contributo nel quale vengono ripercorsi i tratti essenziali della dialettica tra principio di differenziazione e di uniformità a partire dal disegno originario della Costituzione sino ad arrivare ai suoi più recenti sviluppi per ciò che concerne la “clausola” dell’autonomia differenziata.

Title: Differentiated autonomy and citizenship gaps

Abstract [En]: The ethical and political responsibility of the public authorities in addressing citizenship gaps is undisputed. The policies on economic, social, and territorial cohesion are not only a European goal, but they have been incorporated in the constitutional principles of the Italian legal system, already before the revision of Title V of the Constitution, and today they are at the centre of the Recovery and Resilience National Plan. Yet, never as in these last decades, have we witnessed the exponential growth of inequalities and gaps between territories. Will ‘differentiated regionalism’ and the parallel determination of the ‘essential levels of services in the enjoyment of civil and social rights’, to be guaranteed throughout the national territory, slow down or accentuate this disturbing drift? This is the main question that runs through the pages of this essay, by retracing how the dialogue between the constitutional principles of differentiation and of uniformity is regulated since the original design of the Constitution and in its more recent developments related to the differentiated autonomy ‘clause’.

Parole chiave: Autonomia differenziata, Divari di cittadinanza, Regionalismo asimmetrico, coesione sociale, PNRR

Keywords: Autonomy, Citizenship gaps, Asymmetric Regionalism, Social cohesion, PNRR

Sommario: 1. La dialettica sull’autonomia differenziata. 2. Alle origini. Le Regioni a statuto speciale. 3. Autonomie locali, unità e indivisibilità della Repubblica. 4. Regioni e cittadinanze territoriali. 5. Divari territoriali e divari di cittadinanza nel PNRR. 6. L’ambigua clausola dell’autonomia differenziata.

L'autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio
(Carlo Esposito)

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. La diatriba sull'autonomia differenziata

Non da oggi gli *ordinamenti composti* sfidano concettualmente la tradizionale e risalente dogmatica degli *ordinamenti uniformi*¹. In un duplice e connesso senso. Da un lato, relativizzano il postulato dell'*unità politica dell'ordinamento*. Dall'altra, rendono virtualmente problematica la costruzione di una cittadinanza sociale unitaria², la tenuta di un comune status giuridico della cittadinanza³.

È, infatti, insita nel principio autonomistico la possibilità che ciascun ente territoriale declini le specifiche competenze di cui è titolare secondo modalità che, di fatto o di diritto, pongono in essere delle differenziazioni per gli appartenenti ad altre unità territoriali che pure tutte insieme continuano a comporre un'unica comunità nazionale.

Si tratta di due preoccupazioni e timori che, più o meno consapevolmente, sono al centro dell'odierna diatriba sulla cosiddetta *autonomia differenziata*, rappresentata tanto dai suoi fautori quanto dai suoi oppositori come uno sviluppo che accresce - pericolosamente o virtuosamente a seconda dei punti di vista - la natura composta del nostro *Stato regionale*, la sua vocazione a far convivere al suo interno *regimi giuridici differenziati*.⁴

Per orientarsi in questa diatriba è utile ed opportuno tornare ai fondamentali. Muovere, cioè, dalle scelte essenziali contenute nel disegno costituzionale originario, al fine di porre un limite al frazionamento del potere politico sul territorio nazionale⁵ e di garantire la tenuta dell'*unità politica e giuridica del Paese*.

Le sfide ontologicamente insite negli ordinamenti composti erano ben presenti ai padri fondatori. Sfide alle quali hanno, invero, risposto con scelte coraggiose sul piano storico e lungimiranti sul piano dei principi fondamentali. È da questo punto di osservazione che inizia il nostro discorso. Ed è a partire da questo sguardo che verranno esaminate, continuità e cesure, varianti e invarianti del nostro Stato regionale.

Sino ad arrivare ai più recenti e controversi sviluppi: dalla riforma del Titolo V ai tentativi in corso di dare concreta implementazione alla clausola dell'autonomia differenziata lì contenuta⁶. E senza trascurare i

¹ Sul tema vedi in generale A. CANTARO, *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/3, 1994, 308-322; G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017; F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2018, p. 256.

² C. BERTOLINO, "Cittadinanze" regionali e locali vs. cittadinanza sociale unitaria, in M. SALERNO e M. FERRARA (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, in *Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista Dpceonline*, 2017, n.1, p. 333 ss.

³ S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *GdP*, n. 2, 2014, 218-240.

⁴ S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Atti delle Giornate di studio (Roma, 20-22 ottobre 2011)*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 2012. Sul tema dell'autonomia differenziata di recente B. DEIDDA, *L'autonomia differenziata spacca il Paese*, in *Questione Giustizia*, 2/5/2023. Ma vedi infra per riferimenti più ampi.

⁵ C. BERTOLINO, "Cittadinanze" regionali e locali vs. cittadinanza sociale unitaria, in M. SALERNO, M. FERRARA (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, in *Quaderni della Rivista Dpceonline*, n. 1, 2017, pp. 333-341.

⁶ Sul tema A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?* in *Rivista AIC*, n. 4, 2014 e F. FABRIZZI, A. POGGI, G. M. SALERNO (a cura di), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022.

contemporanei e paralleli sviluppi dell'integrazione sovranazionale e, più recentemente, del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che hanno ulteriormente complicato, per via di crescenti vincoli esterni, la *dialettica tra unità e differenziazione*. Il delicato e virtuoso punto di equilibrio fissato nel disegno originario e che è stato via via aggiornato a partire dal momento in cui l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è, sia pur tardivamente, diventata realtà concreta del nostro ordinamento costituzionale⁷.

2. Alle origini. Le Regioni a statuto speciale

All'inizio furono le Regioni a statuto speciale. Un tempo che inizia prima della nascita della Repubblica quando, nel 1946, vede la luce il primo Statuto speciale di autonomia, quello della "Regione Siciliana", a cui altri seguiranno nel giro di poco più di un quindicennio⁸.

È già nel corso, dunque, della formazione del *nuovo ordinamento repubblicano* che assistiamo all'istituzione delle prime Regioni. Al 'riconoscimento' ad alcune comunità territoriali di uno *statuto speciale di autonomia* che una larga letteratura rappresenta come una scelta che separa (in parte) l'ordinamento di alcuni territori dall'ordinamento complessivo, ancor prima che dall'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario. Dando vita ad un *sistema di governo distinto e separato* da quello del resto del territorio nazionale⁹.

Un'autonomia differenziata all'ennesima potenza dal punto di vista simbolico, politico, giuridico-istituzionale che testimonia che la scelta per la differenziazione è coeva alla nascita dell'ordinamento italiano post-Seconda guerra mondiale. Una *differenziazione di tipo verticale* nel senso che le Regioni a statuto speciale derogano a una normativa omogenea a livello nazionale; laddove le Regioni a statuto ordinario danno vita a una *differenziazione di tipo orizzontale* da altri enti parimenti autonomi sulla base di una scelta sistemica che prevede l'esistenza di ordinamenti tra loro diversi per territori diversi, ma muovendo da comuni condizioni formali¹⁰.

⁷ L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è avvenuta, infatti, solo nel 1970, nonostante che la Carta costituzionale prevedesse un breve termine per l'indizione delle elezioni regionali (dodici mesi dalla sua entrata in vigore; art. VIII disp. trans. fin. Cost.) e per l'adeguamento della legislazione statale al nuovo ordinamento regionale (entro tre anni dalla sua entrata in vigore; art. IX disp. trans. fin. Cost.). La legge elettorale regionale veniva approvata solo con la l. n. 108/1968, e l'istituzione vera e propria delle Regioni ad autonomia ordinaria si è avuta con la l. n. 281/1970. Sulla base della delegazione ivi contenuta, tra il 1971 e il 1972 si è proceduto all'approvazione degli Statuti regionali e al trasferimento di alcune funzioni amministrative. La scarsità dei poteri trasferiti ha poi comportato, tuttavia, la necessità di un più vasto trasferimento di funzioni (l. n. 382/1975 e d.P.R. n. 616/1977). Per una ricostruzione approfondita, cfr. S. CASSESE, *Governare gli italiani: storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2014.

⁸ Regione Sicilia (r.d.lgs 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla l. cost. 28 febbraio 1948, n. 2); Regione Trentino Alto-Adige (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5); Regione Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3). Regione Valle d'Aosta (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4); Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1).

⁹ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

¹⁰ A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino, 2021, pp. 561-581.

Si tratta di una scelta apparentemente sorprendente per i tempi. Né lo Stato regionale, né lo Stato federale, né nessun'altra variante di Stato composto, godevano all'epoca di buona stampa, come ancora oggi raccontano i manuali di diritto pubblico più diffusi nelle università italiane. Fumo negli occhi per gli esponenti della tradizione liberale¹¹ che hanno a lungo stigmatizzato federalismo e regionalismo come una sorta di attentato all'unità della Patria¹².

Ed invero, l'istituto dell'autonomia speciale non rientra alle origini in un disegno compiuto di regionalizzazione. L'adozione dello statuto della Regione Sicilia avviene con il R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 e successivamente ratificato dall'Assemblea costituente¹³. La specialità della Regione siciliana sorge nell'immaginario collettivo dell'epoca (ma non solo dell'epoca) per ragioni contingenti ed emergenziali di ordine pubblico, in risposta ad un movimento indipendentista che avanzava nell'isola radicali istanze di emancipazione dal potere centrale e che aveva assunto caratteri di tipo secessionista¹⁴.

Come che sia, la specialità è progettata dalla Consulta regionale siciliana, un'assemblea in cui sono rappresentate tutte le forze politiche, economiche e sindacali della Sicilia¹⁵. Una specialità che è frutto di un *accordo di origine quasi pattizia* tra lo Stato italiano e la Regione siciliana.

¹¹ “La scelta a favore di un ampio pluralismo istituzionale, propugnata da democristiani, azionisti e repubblicani, non era condivisa, oltre che dai liberali, da comunisti e socialisti. Le sinistre temevano che la realizzazione di profonde riforme economico-sociali sarebbe stata ostacolata dall'esistenza di enti politici di dimensione regionale”. A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 441-442.

¹² Durante i lavori dell'Assemblea costituente, Benedetto Croce definì “pauroso...il favoreggiamento e l'istigazione al regionalismo, l'avviamento...verso un vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale e amministrativo”. Analogamente, un altro insigne liberale, Vittorio Emanuele Orlando, ritenne le Regioni persino non degne di rientrare nella “materia costituzionale”, dubitando fortemente “delle ragioni per le quali questo nuovo eventuale ente debba essere inserito in Costituzione, come se si trattasse di una riforma influente sugli ordinamenti strutturali dello Stato”. Tali posizioni mettono in luce - ricorda B. GUASTAFERRO, *Principio di unità, Referendum consultivi regionali e sovranità frammentata*, in *Consulta Online*, 28 aprile 2020, pp. 1-15 - i sentimenti anti-regionalisti che pervasero, ben prima dell'Assemblea Costituente, molte forze politiche che vedevano nelle Regioni un rischio sia per il carattere unitario del Paese, caro a taluni esponenti della classe politica prefascista, sia per le più moderne prospettive della pianificazione nazionale, care soprattutto agli esponenti del partito comunista.

¹³ Convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GU n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GU n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GU n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GU n. 26 del 1° febbraio 2001).

¹⁴ Una parte dei siciliani era all'epoca persuasa che il tema della separazione dall'Italia non fosse meramente contingente. Durante la Seconda guerra mondiale, dopo la liberazione della Sicilia da parte degli Alleati, diffusa era l'idea che l'arretratezza dell'isola potesse essere superata solo attraverso profondi mutamenti del suo assetto istituzionale. In tale contesto, si confrontarono posizioni più radicali, che miravano all'indipendenza della Sicilia, e altre, risultate poi maggioritarie, che propugnavano soluzioni tipo indipendentistico, ma sempre all'interno dello Stato italiano. Cfr. G. VERDE, *L'autonomia speciale della Regione Siciliana: origini, caratteri e prospettive*, 2013. La soluzione autonomista fu, infine, condivisa dalle principali forze politiche e dal Governo dello Stato. Il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale approvò il progetto di statuto, il quale fu definitivamente approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 1° gennaio 1948, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

¹⁵ Le radici ideali dell'autonomia regionale possono essere rintracciate già nella costituzione siciliana del 1812. Un testo nel quale convivevano le idee del costituzionalismo moderno di matrice britannica ed elementi propri della tradizione siciliana. Le istanze autonomiste caratterizzeranno la costituzione del 1848 e riemergeranno ancora dopo l'unificazione italiana nel 1860, senza essere pur tuttavia soddisfatte se non dopo la Seconda guerra mondiale con l'entrata in vigore dello statuto speciale. Cfr. G. VERDE, *op. cit.*

Siamo di fronte ad un *unicum*, ma sino a un certo punto. Anche all'origine degli altri statuti speciali vi sono contrattazioni più o meno formalizzate tra territori e comunità che presentano un'identità molto sentita, fortemente differenziata da quella del resto del paese. Il plurilinguismo, l'insularità, la protratta appartenenza a un altro ordinamento giuridico. Differenze di ordine storico-culturale che assurgono a rango di "requisito costituzionale"¹⁶: l'arretratezza della Sardegna, la presenza di minoranze alloglotte in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, specialmente, Trentino-Alto Adige.

La natura pattizia degli statuti speciali è particolarmente evidente in quelli che hanno anche un chiaro fondamento di *natura internazionale*. È il caso del Trentino-Alto Adige, la cui specialità regionale, nella peculiare articolazione in due Province autonome, trova origine nell'accordo De Gasperi-Gruber (Parigi, 5.9.1946), che costituisce l'allegato IV del trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate (Parigi, 10.2.1947, ratificato dal nostro paese con l. 2.8.1947, n. 811), che all'art. 10, co. 2, espressamente ne prende atto¹⁷.

Quella trentino-altoatesina non è, peraltro, l'unica autonomia speciale riconducibile, almeno in parte, alla tutela internazionale delle minoranze linguistiche che concorrono a costituire la comunità regionale. Nel caso del Friuli-Venezia-Giulia la specialità si fonda anche sulla tutela della minoranza linguistica slovena presente nella parte orientale del territorio regionale (come la minoranza germanofona è stanziata quasi esclusivamente nella parte settentrionale della Regione Trentino-Alto Adige). Ed è il memorandum d'intesa (Londra, 5 ottobre 1954) tra i Governi d'Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Jugoslavia che prevedeva, al suo allegato II, uno statuto speciale per il territorio libero di Trieste, contenente, con riferimento alla parte destinata all'amministrazione civile italiana, varie forme di tutela per il "*gruppo etnico jugoslavo*"¹⁸.

Pur in assenza di atti di diritto internazionale pattizio, anche altre autonomie regionali speciali hanno un qualche fondamento di natura internazionale, almeno in termini di ragioni di politica estera che hanno favorito il sorgere della loro specialità. È il caso della Valle d'Aosta, dove gli orientamenti secessionisti si intrecciavano con la presenza delle truppe francesi d'occupazione lì stanziata sino al luglio 1945, vale a

¹⁶ A. STERPA, *op. cit.*, p. 563.

¹⁷ L'art. 2 dell'accordo italo-austriaco prevede che ai "*German speaking inhabitants of the Bolzano Province and of the neighbouring bilingual townships of the Trento Province*" [...] "*will be granted the exercise of an autonomous legislative and executive regional power*". Come l'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 fonda il cosiddetto primo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige (adottato con l.cost. 26.5.1948, n. 5), così alla base del secondo statuto (risultante dalle modifiche apportate al primo statuto dalla l.cost. 10.11.1971, n. 1, successivamente trasfusa nel d.p.r. 31.8.1972, n. 670) si pone l'intesa Moro-Waldheim (Copenaghen, 30.11.1969) che condusse all'introduzione delle misure previste dal "pacchetto per l'Alto Adige", realizzate anche con lo statuto speciale del 1972. M. COSULICH, *op. cit.*

¹⁸ È vero che il memorandum non è mai stato ratificato dal nostro paese, ma le sue previsioni sono state in gran parte applicate e successivamente garantite dal trattato italo-jugoslavo di Osimo (10.11.1975; si ratificò dall'Italia, con l. 14.3.1973, n. 77), che all'art. 7 stabilisce la cessazione degli effetti del memorandum d'intesa e dei suoi allegati, ma al successivo art. 8 prevede che ciascuna parte "*maintiendra en vigueur les mesures internes déjà adoptées*" sulla base del citato statuto speciale, allegato al memorandum stesso. Si veda M. COSULICH, *op. cit.*

dire contestualmente alla redazione del d.lgs.lgt. n. 545/1945, origine dell'autonomia valdostana, emanato poche settimane dopo, anche come una sorta di contropartita della rinuncia francese ai propositi annessionistici¹⁹.

3. Autonomie locali, unità e indivisibilità della Repubblica

La natura largamente pattizia dell'iter che ha portato all'adozione degli Statuti di specialità²⁰ è stata da autorevole letteratura rappresentata come “un tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive”²¹. Una scelta compiuta in stato di necessità e, tuttavia, frutto, allo stesso tempo, di una precisa volontà politica di mantenere i territori insulari e di confine nel quadro dell'unità nazionale.

In nome del *principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica* che i padri codificheranno all'art. 5 della Carta del 1948, riconducendo la specialità delle Regioni ad autonomia speciale e tutti i successivi sviluppi dell'ordinamento regionale entro binari coerenti con il ‘modo di essere’ dello Stato democratico-sociale nel suo complesso. Lo si evince dalla collocazione tutt'altro che casuale dell'art. 5 tra i principi fondamentali, da una lettura testuale delle sue essenziali formulazioni, da una interpretazione sistematica del complesso delle disposizioni costituzionali, comprese ovviamente quelle specificamente dedicate alle Regioni nel Titolo V.

Il cuore dell'art. 5 è il suo *incipit* (“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”); è il *rapporto dialettico* che la Costituzione postula esserci tra principio unitario e dell'inviolabilità della Repubblica e principio autonomistico²². Rapporto dialettico non significa, tuttavia, che i due principi siano suscettibili di bilanciamento, perché i due principi, pure nella loro intima complementarità di disposizione guida, attengono a piani diversi.

Come era chiaro a tutta la più autorevole letteratura dello scorso secolo, è il principio autonomistico a segnare una profonda cesura rispetto all'ordinamento pre-costituzionale²³, definendo in *positivo*, insieme

¹⁹ Vedi P. CARROZZA, *Commento alla Legge costituzionale 26 Febbraio 1948 n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I – XVIII, Leggi Costituzionali e leggi di revisione costituzionale, 1948-1993*, Bologna-Roma, 1995.

²⁰ “Buona parte degli statuti speciali (...) o sono stati elaborati in sede locale o sono risultati da una contrattazione cui hanno partecipato anche forze politiche locali”: G. MOR, *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, p. 208. Tanto, come si è detto, che la Consulta regionale siciliana quanto quella sarda (rispettivamente istituite dall'art. 3 d.lgs.lgt. 28.12.1944, n. 416 e dall'art. 3 d.lgs.lgt. 28.12.1944, n. 417) intrapresero “veri e propri lavori di elaborazione di bozze di statuti speciali”. Cfr. P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, p. 126 largamente corrispondenti ai testi successivamente adottati.

²¹ E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 55.

²² S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018.

²³ L'abbandono del binomio *accentramento* (concentrazione del potere presso le autorità centrali) e *uniformità* (identico assetto per tutte le autorità locali) del cosiddetto modello napoleonico.

agli altri principi fondamentali che lo precedono la nuova forma di Stato, il “*modo di essere della Repubblica (...) la faccia interna della sovranità*”²⁴. Mentre il principio di unità e indivisibilità della Repubblica contiene un *limite* al principio autonomistico, segnando il *doppio confine* che il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali non può superare: mettere in discussione l’unità d’Italia (“La Repubblica, una”) e “l’illegalità di ogni attività che entro lo Stato tenda alla divisione della Repubblica italiana in due o più stati, o alla separazione di una o più parti d’Italia dallo Stato”²⁵.

Si tratta di un limite che, tuttavia, non può mai arrivare a mettere in discussione la *garanzia di esistenza delle Regioni*²⁶, in quanto l’art. 5 nel riconoscere, ancor prima che promuovere, le autonomie locali, ne ammette la ‘pre-esistenza’ rispetto allo Stato-apparato, conferendo loro “un proprio diritto di essere (...) che è coevo con quello dello Stato ma che da esso non discende”²⁷. Il “riconoscere” si riferisce, in primo luogo, storicamente e concettualmente alle Regioni a statuto speciale che nel disegno costituzionale originario incarnano la legittimità della differenziazione, la legittimità di uno regime diversificato quanto alle competenze secondo quanto dispongono gli Statuti regionali speciali adottati nella forma di legge costituzionale. Il riconoscimento e la promozione delle peculiari storie, identità culturali e vocazioni delle diverse comunità che fanno parte del territorio nazionale non possono, tuttavia, avvenire a scapito della comune appartenenza. La Repubblica è una e la sua “indivisibilità” -recita’ l’art. 5 - ne è l’indefettibile presupposto politico-esistenziale: le Regioni non sono enti esponenziali di popoli parziali autorizzate a declinare l’autonomia in senso discriminatorio e, quindi, disgregativo dell’unità nazionale²⁸.

²⁴ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, vol. I, Zanichelli, Bologna – Roma, 1975, p. 277 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Milano, 2006, p. 136 ss. Più Recentemente, sulla stessa linea interpretativa: G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e parte I: Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, vol. I, il Mulino, Bologna 2018, p. 41ss.

²⁵ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’articolo 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, p. 71.

²⁶ Per Gaspare Ambrosini, il conferimento di poteri alle autonomie attraverso la Costituzione (e le sue garanzie, prima fra tutte la rigidità) conferirebbe alle Regioni un “diritto all’esistenza”. Cfr. G. AMBROSINI, *L’ordinamento regionale*, Zanichelli, Bologna, 1957, pp. 5-7.

²⁷ F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996, p. 684.

²⁸ A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2018: “La dogmatica dell’ordinamento composito ha alla base una raffinata declinazione del principio dell’unità della Repubblica. L’unità della Repubblica di cui all’art. 5 è sia unità politica sia unità giuridica. La prima è un “dato storico di fatto, un presupposto”, certamente “da salvaguardare, da conservare, da proteggere” che rappresenta “il profilo statico del principio fondamentale dell’unità”. Un problema che il legislatore e l’interprete possono dare per risolto. Il profilo costituzionalmente più rilevante ed attuale è, viceversa, quello “dinamico” dell’unità giuridica, in quanto questa “nella logica dell’art. 5 Cost., non preesiste all’autonomia, ma ne rappresenta il risultato, il punto in cui le diverse componenti si uniscono nell’entità Repubblica”. È, dunque, l’unità giuridica che, attraverso le differenze e le diversità degli enti locali, va conseguita e realizzata. Un’unità giuridica che, sia che si configuri in termini statici (valore aprioristico e preordinato ex ante) sia che si configuri in termini dinamici (valore a cui l’ordinamento deve tendere), presenta una certa somiglianza con i “classici canoni della coerenza e della completezza dell’ordinamento giuridico”. Ovvero, con la qualità prima dell’essere e del dover essere di un ordinamento giuridico in senso moderno. Il principio di unità e di coerenza come principio supremo. Monismo deontologico.

Così come l'art. 117 rappresenta il fondamento di garanzia delle attribuzioni regionali, una proiezione diretta dell'art. 5 nella misura in cui offre loro, elencando le competenze regionali, una copertura costituzionale a prescindere dalla mutevolezza cui sono stati sottoposti i titoli di competenza regionale attraverso le successive riforme costituzionali: tutti gli enti territoriali autonomi - Comuni, Province, Città metropolitane e a maggior ragione le Regioni - sono “collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica” (Corte cost., sent. n. 106 del 2002).

Ed invero, le caratteristiche fondamentali volute dal costituente, prima fra tutte la titolarità della competenza legislativa, e non meramente amministrativa, delle Regioni sono rimaste un punto fermo, imprescindibile, dello Stato regionale italiano. L'idea oggi prevalente, *in primis* nell'immaginario collettivo, che le Regioni non siano enti esponenziali e rappresentativi di collettività territoriali ma enti di amministrazione sottoposti alle direttive dello Stato e dei governi in carica è parte di un generale (e auspicabilmente transitorio) processo di *de-costituzionalizzazione* del nostro ordinamento che, sul terreno ‘specifico’ delle autonomie, è il prodotto di uno slittamento funzionalistico dell'idea di territorio assai distante dall'accezione politica del regionalismo uscita vincente dall'Assemblea costituente²⁹ e che ancora oggi è scritta a chiare lettere nel dettato formale della Carta fondamentale³⁰.

D'altra parte, il principio autonomistico, in qualsivoglia estensione lo si intenda, non può mai arrivare, in nome della *legittimità della differenziazione*, ad essere declinato in chiave antiunitaria, dissociante, disgregativa³¹. La sua espressa collocazione tra i principi supremi dell'ordinamento vincola le Regioni (sia

²⁹ M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pp. 851 ss., ripubblicato con il titolo *Autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in onore di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952 ora in *ID., Scritti*, III, 1949-1954, Milano, 2003, pp. 345 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1956, pp. 100 ss.

³⁰ Centro per la Riforma dello Stato, *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, [rapporto](#) della ricerca svolta (tra altri) da Claudio De Fiores (coordinamento della ricerca) e Laura Ronchetti (redazione del rapporto), Firenze, marzo 2019.

³¹ Sull'esistenza di una inderogabile clausola di indivisibilità della Repubblica, la giurisprudenza costituzionale non ha sinora nutrito alcun dubbio. Come si evince dalle nette affermazioni di principio formulate in risposta a Regioni che hanno, anche solo retoricamente, avanzato la pretesa di frammentare la sovranità. Vedi ampiamente B. GUASTAFERRO, *op. cit.* Emblematica la sentenza n. 365 del 2007 con la quale la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legge n. 7 del 2006 della Regione Sardegna, istitutiva di una “Consulta” incaricata di redigere “un progetto organico di nuovo Statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo”. Per la Corte qualsivoglia riferimento alla ‘sovranità del popolo sardo’ ed alla ‘sovranità regionale’ sono - anche dopo la riforma del titolo V che potenzia le funzioni di Regioni ed enti territoriali - da considerare ‘costituzionalmente illegittimi’ per violazione degli artt. 5 e 114 della Costituzione e dell'art. 1 dello Statuto speciale sardo. E lo sono non solo in ragione di un argomento letterale (la normativa costituzionale usa il termine ‘autonomia’ e mai quello di “sovranità”) ma anche in ragione di un argomento ‘originalista’: l'intenzione del legislatore costituente “fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire lontanamente riconducibile a modelli di tipo federalistico”. La Corte nega, dunque, anche alle Regioni dotate di specialità, il potere di autodeterminazione che poco si presta a caratterizzare “il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro sistema costituzionale”. Un orientamento giurisprudenziale ripreso dalla sentenza n. 118/2015 scaturita dalla questione di legittimità costituzionale della legge della regione Veneto n.15/2014 (Referendum Consultivo sull'autonomia del Veneto) e della legge n. 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto). Nell'analizzare quest'ultima - che attraverso un referendum consultivo regionale chiedeva agli elettori se trasformare il Veneto in una “Repubblica indipendente e sovrana” per poi demandare ai Presidenti di Giunta e Consiglio regionale il

a statuto ordinario che a statuto speciale) a un modo di essere in armonia con il complessivo modo di essere della Repubblica. Quest'ultima "adeguata i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" (seconda parte dell'art. 5), ma le Regioni sono chiamate - a monte e nel loro concreto operare - a rispettare e implementare il volto democratico, sociale, pluralista ed egualitario della Repubblica.

La Repubblica, in tutte le sue articolazioni e differenziazioni è, infatti, tenuta a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini", ne impediscono "il pieno sviluppo e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, secondo comma)³². La Repubblica, oltre a dovere garantire la *comune cittadinanza giuridica*, si impegna a rimuovere i *divari materiali di cittadinanza* e tra questi i *divari territoriali* che come tutti gli "ostacoli di ordine economico e sociale" si frappongono alla *cittadinanza appartenenza* (all'effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese nel lessico dell'art. 3). I costituenti di parte regionalista - come è stato anche di recente ricordato - avevano ben chiaro un punto: le fratture sociali ed economiche su base territoriale andavano proiettate a livello istituzionale e a questo livello ricomposte. Laddove queste fratture, nel processo di unificazione nazionale, erano state invece considerate un problema militare e di ordine pubblico: compresse ma non risolte. La regionalizzazione per i costituenti era uno dei lati fondamentali del processo di democratizzazione³³. E lo sarà, sia pur tra contraddizioni e limiti³⁴, anche a partire dagli anni 70 quando sarà finalmente attuata l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario.

4. Regioni e cittadinanze territoriali

Accade, tuttavia, che spesso nello sviluppo degli ordinamenti composti, quale quello che ha interessato il nostro ordinamento con la revisione del Titolo V, le accresciute competenze in materia di servizi sociali, istruzione, formazione professionale, tutela della salute concorrano - assieme alle ridotte risorse dei bilanci pubblici e al declino del welfare statale - ad accrescere differenziazioni nell'accesso a determinate

compito di "tutelare in ogni sede competente, nazionale ed internazionale il diritto del Popolo Veneto all'autodeterminazione" - la Corte sottolinea che la richiesta di indipendenza "suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. La Corte farà salvo, non a caso, soltanto l'art. 2 comma 1, numero 1 della legge n. 15 del 2014, contenente il quesito sulla possibilità di attribuire alla Regione Veneto "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ritenendo che il quesito, interpretato alla luce delle condizioni e dei limiti di cui all'art. 116, comma 3, Cost., non sarebbe illegittimo. Una "apertura" giustificata dal fatto - sul quale torneremo - che in questo caso il procedimento dell'art. 116, comma 3 è per definizione un procedimento negoziato tra Regione, enti locali e Stato. Cfr. anche A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023.

³² Ampiamente sul principio di eguaglianza: M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*. Atti del Convegno di Campobasso. 19-20 giugno 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

³³ S. STAIANO, *op. cit.*

³⁴ Sui quali in questa sede non possiamo soffermarci.

prestazioni e servizi nella misura in cui crescente è il ruolo delle Regioni e degli altri enti locali nella programmazione, gestione ed erogazione di diritti civili e sociali.

Il che rischia di accadere quando l'accesso a talune prestazioni e servizi viene legato al requisito della cittadinanza giuridica e/o a quello della residenza anagrafica. Con effetti di esclusione nel primo caso per immigrati e cittadini stranieri. E nel secondo di cittadini italiani che vengono a ritrovarsi in una situazione di svantaggio rispetto a quanti risiedono da più tempo sul territorio, con una evidente menomazione del diritto alla migrazione 'interna' sotto il profilo sostanziale³⁵.

D'altra parte, è politicamente difficile in assenza di un indirizzo generale e di un quadro legislativo nazionale che definisca standard uniformi delle fondamentali prestazioni e servizi che danno corpo alla *cittadinanza appartenenza* (e delle connesse e corrispondenti risorse finanziarie), pretendere che le Regioni non vivano come indiscriminatamente uniformante la richiesta di erogare sempre e in ogni caso prestazioni e servizi quantitativamente e qualitativamente eguali³⁶. Da qui l'emersione nella legislazione di "cittadinanze regionali" e, segnatamente, di welfare territorialmente diversificati che virtualmente mettono in discussione l'idea di una eguaglianza di status tra tutti gli appartenenti ad una medesima comunità nazionale e, quindi, il principio di uniformità e unità dell'ordinamento.

Malgrado la definizione e la "delimitazione" della cittadinanza formale continuino ad essere, a norma del Titolo V, di competenza dello Stato, quest'ultimo vede di fatto progressivamente "intaccata" la propria sovranità rispetto alla disciplina e alla garanzia (di alcuni) dei diritti e doveri del cittadino (nonché dello straniero) a vantaggio di "cittadinanze" locali che favoriscono l'inclusione sociale dei "locali" ma che determinano una progressiva esclusione di settori di popolazione dalle politiche sociali e accrescono la

³⁵ Sempre più frequentemente negli ultimi decenni sono state emanate leggi regionali rivolte ai soli cittadini italiani e, in misura maggiore, leggi che subordinano l'erogazione delle prestazioni sociali e, quindi, il godimento dei corrispondenti diritti, al requisito della residenza anagrafica nella Regione. Non sono inoltre rare le norme regionali che dispongono che il soggetto richiedente la prestazione sia presente sul territorio "erogante" da un certo lasso di tempo e in forma continuativa, "aggravando" così le condizioni pretese. Si determina in tal modo una "cittadinanza" diversa, a seconda del contesto e del livello normativo nel quale la persona decida di stabilirsi e risiedere. Né sono mancati casi di ordinanze comunali che restringendo i criteri per la concessione della residenza anagrafica provano ad escludere di diritto la possibilità di accesso a determinate prestazioni e servizi (ma il risultato discriminatorio viene talvolta perseguito di fatto tramite l'introduzione di prassi amministrative informali o di circolari interne restrittive rivolte agli uffici anagrafici e al personale della polizia locale). A titolo esemplificativo: la sentenza n. 40 del 9 febbraio 2011 della Corte Costituzionale, in cui si dichiarava l'incostituzionalità della norma regionale (Friuli) che limitava il diritto ad accedere ai servizi sociali ai soli "cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi", oppure l'Ordinanza n. 100 della Corte d'Appello di Milano del 31 maggio 2022, riguardante il requisito, limitato agli stranieri, di certificare la residenza decennale, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo, al fine di poter beneficiare del reddito di cittadinanza e di pensioni predisposti nel Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Si vedano ulteriormente sulla questione G.M. NAPOLITANO, *L'assistenza sociale da materia a politica multilevel*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2020; P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022.

³⁶ G. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023.

diseguaglianza all'interno dello Stato. Divari sostanziali di cittadinanza che, come si sottolineerà più avanti, sono documentati da una pluralità di ricerche economico-sociologiche.

Una larga letteratura ritiene che il punto di equilibrio tra l'uguaglianza nella fruizione delle prestazioni e dei servizi che definiscono la cittadinanza appartenenza e il rispetto dell'autonomia territoriale delle Regioni vada individuato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, «nucleo di una cittadinanza» sottratta - si postula - a qualsivoglia “*differenziazione territoriale*”³⁷. Questa funzione è, come è noto (e come si dirà più ampiamente in seguito), attribuita dalla Costituzione in forma esclusiva allo Stato (art. 117, c. 2, lett. m), ma la sua mancata determinazione ha ulteriormente contribuito ad alimentare per alcune prestazioni la frammentazione territoriale della cittadinanza sulla cui legittimità è intervenuta anche la giurisprudenza costituzionale³⁸.

L'orientamento della Corte non è stato del tutto lineare, ma caratterizzato da ambiguità³⁹. Nel complesso, si è trattato di una giurisprudenza oscillante: comprensibilmente, trattandosi di materia nella quale

³⁷ Cfr. A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, pp. 1063-1140.

³⁸ C. CORSI, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in *ASGI*, 05/05/2020.

³⁹ Quali quelle presenti nella sent. n. 222 del 2013, punto 10, ove la Corte afferma che le politiche sociali delle regioni “ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli”. In particolare, in materia abitativa, la Corte ha inizialmente affermato (ord. n. 32 del 2008) che non si può escludere a priori che [ai fini dell'assegnazione di] “alloggi di edilizia residenziale pubblica possa essere preso in considerazione un radicamento ulteriore rispetto alla semplice residenza” e che le norme che prendono in considerazione il requisito della residenza continuativa ai fini dell'assegnazione possono, pertanto, essere considerate non irragionevoli, se coerenti con le finalità che il legislatore intende perseguire. Nella già richiamata sentenza n. 222 del 2013 la Corte fa un ulteriore ‘passo avanti’ a supporto di una legittimazione di forme di cittadinanza territoriale in campo abitativo, rilevando che “il legislatore ha lo scopo di valorizzare con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile e perciò stesso parti vitali della comunità. Sottovalutando così il valore che può avere la disponibilità di un alloggio per avviare un processo d'inclusione sociale. La giurisprudenza più recente ha corretto questo impianto simpatetico con l'etica delle ‘piccole patrie’, riportando al centro il tema della correlazione tra la richiesta abitativa e le situazioni di disagio che si intendono fronteggiare. In particolare, nella sent. n. 44 del 2020 la Corte ha proceduto ad una valutazione di una norma contenuta nella l.r. lombarda 8 luglio 2016 n. 16 in cui si stabiliva che i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono, tra i vari requisiti, avere “residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”. In questa occasione la Corte ha però preso posizione per l'irragionevolezza del requisito della residenza ultra-quinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP, in quanto tale condizione non rivela alcuna condizione significativa attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente. Per la Corte questa volta il requisito della residenza protratta non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato territorio e il radicamento territoriale non può comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Ritenendo ‘irragionevole’ che proprio i soggetti più bisognosi “siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero garanzie di stabilità”, privandoli dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza. La Corte è così pervenuta alla conclusione che i requisiti previsti dalla legge lombarda contrastano sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma Cost. per l'ingiustificata disparità di trattamento, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, perché essi contraddicono la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. E possono venire a discriminare non solo gli stranieri, ma anche i cittadini che abbiano esercitato la loro libertà di circolazione e soggiorno. Una sentenza più in linea con quelle pronunce (Sentt. n. 40/2011, 2/2013, 133/2013, 172/2013, 107/2018 che riguardavano però altre tipologie

prevalente è la dimensione politica e quella della leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, il regionalismo cooperativo disegnato nell'ordinamento costituzionale.

5. Divari territoriali e di cittadinanza nel PNRR

Queste due dimensioni si intrecciano con quella della politica europea di coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174-175 TFUE) alla quale si è dato rinnovato slancio con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), costituendo la coesione sociale – insieme alla digitalizzazione e innovazione e alla transizione ecologica – uno dei tre assi strategici del Piano.

Ed invero il PNRR è parte del programma di investimenti *Next Generation EU* (NGEU)⁴⁰, il pacchetto europeo di 750 miliardi di euro approvato in risposta alla crisi pandemica e pensato per stimolare una “ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa”. Le priorità fissate dalle istituzioni dell’Unione legate alla realizzazione di grandi obiettivi europei di medio-lungo periodo giustificano stringenti condizionalità. Le erogazioni dei finanziamenti, sotto l’ombrello del *Recovery Fund*, sono condizionate “a monte” dalle strategie di politica economica definite a Bruxelles (i fondi devono essere destinati alla transizione ecologica per il 37% e alla digitalizzazione per il 20%), ma anche “a valle”, poiché il pagamento delle diverse *tranche* degli aiuti è condizionato al rispetto delle raccomandazioni che annualmente la Commissione europea invia agli Stati membri, nella cornice del Semestre europeo⁴¹.

Elaborato dal governo italiano ed approvato dal Consiglio e dalla Commissione europea (luglio 2021), il PNRR individua tre obiettivi *trasversali*: parità di genere, protezione e valorizzazione delle giovani generazioni, superamento dei divari territoriali, obiettivi che il PNRR unifica sotto l’espressione “*divario di cittadinanza*”⁴².

L’obiettivo del superamento dei divari territoriali e di cittadinanza non è di per sé inedito. Come si è visto, infatti, tale questione, affrontata essenzialmente come problema di *ordine pubblico* nello Stato liberale e fascista, divenne nel nuovo assetto repubblicano un problema di *ordine etico-politico* nella convinzione che le autonomie territoriali (regionali e locali) erano parti ineliminabili dello Stato-ordinamento e della sua

di prestazioni sociali) che colgono nella richiesta della residenza prolungata sul territorio un requisito non coerente con la ratio della norma e ingiustamente discriminatorio nei confronti di chi quella residenza non l’ha maturata. Il radicamento territoriale non può assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Cfr. M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2018, pp. 1138-1169.

⁴⁰ Per un approfondimento sul programma europeo ‘Next Generation’, cfr. S. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁴¹ Cfr. Part. 21, par. 1, del Reg. UE 2021/241 e l’art. 24, par. 9, del Reg. UE 2021/24. La Commissione può ridurre proporzionalmente il sostegno, e richiedere il rimborso anticipato dei prestiti in caso di grave violazione di un obbligo, e riserva il diritto di risolvere gli accordi e recuperare i finanziamenti erogati in caso di mancati progressi concreti.

⁴² Per un quadro “materiale” di tali divari Cfr. L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubettino Editore, Rubettino, 2020, pp. 10-13 e ss.

legittimazione societaria⁴³. La vera cesura attiene, come si vedrà, agli strumenti istituzionali con i quali ci si propone di colmare questi divari⁴⁴.

Il PNRR, rispecchiando l'essenza della politica europea di coesione, si propone di affrontare i divari territoriali e di cittadinanza secondo una logica *funzionalistica* che guarda, cioè, prevalentemente all'*efficienza* economica del singolo intervento e, su questa base, individua il livello di governo che ritiene più adeguato a darne esecuzione, trascurando, in tale maniera, l'importanza della *partecipazione* delle autonomie territoriali alla programmazione "a monte" delle varie opere pubbliche⁴⁵.

È vero che l'Unione europea nel perseguimento della priorità trasversali e nella definizione del grado di coinvolgimento delle autonomie territoriali lascia ampia discrezionalità agli Stati membri⁴⁶, ma è altrettanto indubbio che viene riservata limitata attenzione agli enti territoriali, sia nella fase della stesura dei contenuti, sia nella c.d. governance del Piano. Questa impostazione ha sin dall'inizio "legittimato" gli atti normativi interni predisposti per la sua attuazione che hanno enfatizzato il "preminente valore" dell'"interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel Piano" e, quindi, incardinato l'esercizio della competenza esclusiva statale nelle lett. *a* e *m* dell'art. 117 c. 2 Cost. (D.l. 31 maggio 2021, n. 77 convertito in l.n. 108/2021). Una spinta accentratrice che mal si concilia con il fatto che le materie trattate dal Piano incidono sullo "sviluppo economico e sociale dei territori" e che molti dei settori su cui interviene, come istruzione e sanità, rientrano nella potestà concorrente delle Regioni⁴⁷. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale aveva già fatto rilevare i potenziali effetti lesivi nei casi di forte incidenza del potere statale su materie tipicamente regionali⁴⁸.

La spinta accentratrice, giustificata dalla logica funzionalistica, si riflette anche nella concreta gestione degli interventi previsti e nella disciplina degli istituti e organi preposti alla governance, a fronte di puntuali previsioni sull'esercizio del potere sostitutivo statale. Il legislatore ha provato ad un certo punto a rimediare a questa torsione centripeta, aggiungendo all'originario apparato istituzionale un nuovo organo di confronto, il Nucleo PNRR Stato-Regioni, per l'approvazione dei c.d. "progetti bandiera", con il riconoscimento alle Regioni di presentare alle amministrazioni centrali progetti aventi particolare

⁴³ Il tema è debitamente approfondito da A. CANTARO, *I modelli. Autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, op. cit. 5 ss.

⁴⁴ ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, 25 gennaio 2023.

⁴⁵ F. BASSANINI, *L'articolo 119 della Costituzione: autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2017.

⁴⁶ Limitandosi il Regolamento (UE) 2021/241 (art. 18.4.g) a chiedere "una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi".

⁴⁷ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021.

⁴⁸ A partire dalla sent. n. 88/2003.

rilevanza strategica, elaborati con l'aiuto del Nucleo (D.l. 6 novembre 2021, n. 152 convertito in l.n. 233/2021)⁴⁹. Una tardiva apertura alle capacità di autonoma elaborazione progettuale del sistema regionale e locale che le più recenti innovazioni normative concernenti la modalità di gestione del Piano sembrano, tuttavia, voler mettere nuovamente in discussione, a partire dall'affidamento a futuri D.P.C.M. della riorganizzazione del Nucleo PNRR Stato-Regioni (d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 convertito in l.n. 41/2023) e dall'abolizione della Agenzia della coesione territoriale con il passaggio delle funzioni e del personale a Palazzo Chigi.

Con una buona dose di pragmatismo si è rilevato come a fronte di questa scarsa considerazione riservata agli enti infra-statali in quanto *soggetti politici autonomi*, i territori, intesi nella loro accezione di *area geografica* interessata da specifiche problematiche, sono tutt'altro che assenti nella narrazione del PNRR⁵⁰. Anzi, sono espressamente ed enfaticamente al centro della narrazione quali aree territoriali in quanti tali e lo sono al precipuo fine della messa in campo di interventi funzionali al superamento dei divari regionali⁵¹. La centralizzazione della governance del PNRR è stata, altresì, letta come garanzia per una più oculata gestione delle risorse europee, rispetto alla poco lusinghiera *performance* regionale nella gestione dei fondi strutturali degli ultimi decenni⁵².

E, tuttavia, l'enfasi posta sull'efficienza e rapidità degli interventi programmati ha finito per degradare gli enti territoriali a meri "soggetti attuatori" degli interventi e degli investimenti, individuando la titolarità degli stessi esclusivamente in capo alle amministrazioni centrali dello Stato. L'aver ipotizzato che l'intera macchina degli interventi del PNRR potesse funzionare soltanto se diretta e comandata dal centro, da un lato, confligge con l'assetto del nostro ordinamento repubblicano permeato dal riconoscimento e dalla promozione del pluralismo istituzionale e territoriale e, dall'altro, si è dimostrata meno efficiente di quanto auspicato.

⁴⁹ Come commenta E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 3/2022, nota 85: "Le "questioni di competenza anche regionale" sono tutt'altro che univocamente individuabili e la partecipazione regionale passa essenzialmente attraverso il coinvolgimento degli Esecutivi che sembra esaurirsi in un parere (del Presidente della Conferenza delle regioni o del Presidente di una regione) suscettibile di essere disatteso anche senza motivazione. Il coinvolgimento regionale è inoltre discutibilmente equiparato a quello dei "rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e (dei) referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale" (art. 2, c. 3, ult. parte, D. L. n. 77/2021).

⁵⁰ T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *GdP*, n. 2, 2023, p. 221 ss.

⁵¹ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4/2021, p. 719 ss.

⁵² Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è lo strumento finanziario alimentato con risorse aggiuntive nazionali attraverso cui lo Stato italiano persegue il principio della coesione territoriale sancito dall'Articolo 119 della Costituzione. Il Fondo ha l'obiettivo di dare unità programmatica e finanziaria alle risorse aggiuntive nazionali stanziare per il riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In particolare, il Fondo finanzia gli interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali di carattere infrastrutturale ed immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale. Le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione sono indirizzate per l'80% al Mezzogiorno e per il 20% al Centro-Nord. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) viene programmato attraverso Assegnazioni finanziarie deliberate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

Rispetto al primo punto⁵³, il PNRR ha sollevato in larga parte della dottrina numerosi interrogativi in ordine alle prospettive future del nostro regionalismo⁵⁴, che sebbene si sia fin dall’inizio evoluto su “gambe assai deboli”⁵⁵ era improntato, specie dopo la riforma del titolo V, ad un modello *cooperativo* che riconosce un ruolo di primo piano al governo locale (ai Comuni anzitutto) e consente l’intervento dell’amministrazione statale o regionale solo allorché sussistano esigenze di esercizio unitario della funzione, in base al principio di sussidiarietà⁵⁶.

Rispetto al secondo punto, a distanza ormai di più di due anni dall’approvazione del PNRR occorre rilevare che la strategia di centralizzazione degli interventi si è rilevata poco efficiente, mettendo a rischio il rispetto delle gravose condizionalità (*target, milestones*) sottese al NGEU e, di conseguenza, l’erogazione dei vitali finanziamenti per il rilancio della nostra economia⁵⁷. Le ragioni sono state identificate da una parte, nel fatto che le amministrazioni centrali sono largamente svuotate di risorse, competenze e capacità, dopo anni di austerità e tagli lineari e, dall’altra parte, che si è rilevato improvvido immaginare che l’intero processo potesse svolgersi in modo *meccanico* dal centro alle periferie, in assenza di un rafforzamento delle capacità progettuali delle amministrazioni territoriali, specie di quelle dei Comuni più piccoli situati nel Mezzogiorno.

In definitiva, chi ha a cuore l’autonomia territoriale, nella forma inscritta nella nostra Carta costituzionale, dovrebbe riflettere sulla convenienza di esportare acriticamente nel nostro ordinamento l’approccio europeo al superamento dei divari territoriali, approccio, come si è detto, improntato alla logica funzionalistica riconducibile in ultima analisi al paradigma di governance neoliberale⁵⁸. Un approccio che,

⁵³ Cfr. a tal proposito B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, p. 273 ss.

⁵⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *Una nuova strategia industriale per l’Europa*, 2020/2076 INI; e le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2021 (in video-conferenza).

⁵⁵ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1321.

⁵⁶ G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l’amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2, 2010, pp. 11-45. A. PATRONI GRIFFI, *La “questione” regionale e il futuro dell’Europa*, in S. PENSABENE LIONTI (a cura di), *Tutela dei diritti e policentrismo giuridico tra rivendicazioni regionalistiche e dinamiche dell’integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 236. R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni*, in *ISSiFRA*, n.2, 2022; S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2023.

⁵⁷ Le condizionalità che gravano sullo Stato italiano ricadono su Regioni ed Enti locali. Gli enti locali, in qualità di soggetti beneficiari delle risorse nonché attuatori dei relativi progetti sono tenuti al rispetto di ogni disposizione impartita per la gestione, monitoraggio, controllo e rendicontazione delle misure. Sui ritardi nell’attuazione del PNRR e le sue ragioni cfr. Corte dei Conti, Delibere n. 17 e n. 18 del 3 maggio 2023.

⁵⁸ Le problematiche vanno al di là del pericolo di intrappolamento nelle “trappole dello sviluppo” che raddoppiano i divari (EU-Italia e Nord-Sud). Si definiscono ‘intrappolate nello sviluppo’ le regioni che vivono una siffatta condizione per 15 anni o più, indipendentemente dal livello di sviluppo iniziale. Cfr. “Ottava Relazione della Commissione sulla Coesione nell’UE” (2022) e *supra* nota 59. Cfr. “Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale. Programmazione 2014 – 2020”, 15 febbraio 2023. L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, G. VECCHIONE, *Europa-Italia, Nord-Sud: il doppio divario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2019, pp. 673-687; A. CAVALLI, *L’incerta unità dell’Unione Europea*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4, 2018, pp. 839-846; S. IAMMARINO, A. RODRIGUEZ-

oltre ad essersi mostrato meno razionale ed efficiente di quanto auspicato dai suoi fautori, ha contribuito ad alimentare, come vedremo nel prossimo paragrafo, un *contro-movimento* improntato alla valorizzazione della clausola dell'autonomia differenziata.

6. L'ambigua clausola dell'autonomia differenziata

L'ambigua clausola del regionalismo differenziato⁵⁹, cui si è già accennato all'inizio di questo contributo, è rimasta relegata per quasi vent'anni in archivio⁶⁰. È probabile che la lunga non attuazione dell'art. 116, comma 3, sia stata frutto della scelta di sviluppare le potenzialità della differenziazione sul terreno privilegiato del c.d. federalismo fiscale (a ancor prima del federalismo amministrativo), con i suoi principi diretti a sostituire progressivamente il criterio della spesa storica con quello dei fabbisogni standard, eliminare i trasferimenti statali e regionali riconoscendo un'autonoma capacità impositiva agli enti territoriali; prevedere il dovere dello Stato di garantire i LEP⁶¹.

L'art. 116, comma 3, è tornato, improvvisamente al centro dell'agenda politica anche come *reazione* al processo di *ri-centralizzazione* di numerose competenze legislative, amministrative e finanziarie, processo iniziato con l'emergenza economica proseguito con quella pandemica (e per certi versi con quella bellica) e consacrato, come si è visto in precedenza, con la predisposizione del PNRR⁶².

POSE, M. STORPER, *Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications*, in *Journal of Economic Geography*, vol. 19, n. 2, 2019, pp. 273-298. Sulla relazione tra EU-Italia e PNRR, vfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid*, n. 12, 2021.

⁵⁹ La disposizione in parola riconosce la possibilità di concedere “*forme e condizioni particolari di autonomia*” all'interno delle materie di potestà concorrente (e di tre materie di potestà esclusiva), sulla base di intese che coinvolgono prima di tutto gli esecutivi con un ruolo marginale del Parlamento. Al contempo, prevede che l'attribuzione di tali forme ulteriori di autonomia sia condizionata alla pre-determinazione dei LEP. Se per E. GROSSO, *Introduzione*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2021, p. 32 ss. la richiamata clausola sarebbe l'espressione di una “differenziazione solidale”, radicalmente critico è il giudizio di R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2019 e, anche con riferimento più generale al regionalismo italiano, di M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Quaderni del Piemonte*, n. 3, 2018. Si vedano altresì i contributi contenuti in M. COSULICH (a cura di), *Il Regionalismo alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, Trento, 18-19 settembre 2020, in *GdP*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

⁶⁰ Sennonché l'attuazione del ‘federalismo fiscale’ è coincisa con l'irrompere della crisi sistemica economico-finanziaria e le collegate misure per fronteggiarla che hanno contribuito, insieme ad altri fattori di contesto, ad una complessiva *torsione centripeta* della costituzione finanziaria europea e italiana, così F. LOSURDO, *Autonomia locale e condizionalità finanziaria*, in F. PIZZOLATO (a cura di), *L'autonomia locale e le dimensioni dell'eteronomia*, Giappichelli, Torino, pp. 85-98.

⁶¹ La riforma del titolo V della Costituzione, che riflette l'accelerazione del processo d'integrazione sovranazionale dopo Maastricht, segna un *nuovo punto di equilibrio* tra principio di differenziazione e principio unitario. La *responsabilizzazione* delle amministrazioni territoriali per il contenimento della spesa pubblica è compensata dal riconoscimento di un'autonomia accresciuta, specie in campo finanziario, con l'intento di mettere in *competizione* le diverse realtà territoriali, al fine di stimolare una crescita non più perseguibile con le tradizionali politiche keynesiane gestite dal centro, a causa dei crescenti vincoli di bilancio. Allo stesso tempo, la riforma costituzionale ha mantenuto saldi presidi a garanzia dell'*unità politica e giuridica della Repubblica*: il nuovo art. 117, comma 2, lett. m) in tema di LEP e il nuovo art. 119, che stabilisce il dovere inderogabile di perequazione per compensare i naturali e non eliminabili squilibri territoriali.

⁶² Allo stesso tempo è anche una reazione alla tardiva (ampiamente lacunosa) attuazione del ‘federalismo fiscale’. In questi termini G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, con particolare riguardo ai profili procedurali*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 43 ss.; L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.

Neppure il più recente disegno di legge ‘Calderoli’⁶³ abdica, in linea di principio, all’obiettivo di coniugare il principio della differenziazione con il limite dell’unità e indivisibilità della Repubblica. Il punto di equilibrio è individuato (ancora una volta) nella necessità che l’attribuzione alle Regioni dei nuovi compiti (legislativi ma anche amministrativi) sia preceduta dalla determinazione dei LEP. Allo scopo di evitare che la pur legittima rivendicazione delle specificità territoriali, economiche e culturali di alcune Regioni non metta a repentaglio l’uniformità dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale. E ciò, peraltro, in un momento storico in cui l’Italia ha negoziato con l’Europa il PNRR, il cui obiettivo ‘trasversale’ è proprio quello di favorire la *coesione sociale*, riducendo i divari territoriali, specie quelli mai rimossi tra il Nord e il Mezzogiorno⁶⁴.

È proprio su questo nodo cruciale che il progetto in parola presenta notevoli criticità, rischiando di *accentuare* (piuttosto che *frenare*) i divari di cittadinanza e territoriali, specie in ambiti di estrema delicatezza, quali l’organizzazione sanitaria e scolastica, due caposaldi per misurare il rispetto del principio d’eguaglianza sostanziale⁶⁵.

La prima criticità attiene al procedimento per la quantificazione dei LEP. Essa è demandata a una procedura *concertativa* che vede come protagonisti gli esecutivi (nazionale e regionali)⁶⁶ con una *marginalizzazione* del Parlamento, l’organo deputato a comporre i diversificati interessi territoriali nella cornice dello Stato unitario, oltre che delle assemblee elettive regionali e locali⁶⁷. Inoltre, in violazione dell’espressa riserva di legge dell’art. 117, comma 2, lett. *m.*,⁶⁸ i LEP sono stabiliti tramite un DPCM, un atto amministrativo sottratto al controllo del Parlamento e della Corte costituzionale⁶⁹. Senza contare che la determinazione dei LEP richiede anche la definizione della struttura organizzativa che assicura

⁶³ D.d.l. A.S 115 sul quale si veda il Dossier del parlamento disponibile al [sito](#) della documentazione del Parlamento.

⁶⁴ Sul modo in cui il PNRR prova a superare i divari territoriali si veda il paragrafo precedente.

⁶⁵ Per un’analisi approfondita su tutti gli aspetti procedurali e sostanziali del d.d.l. Calderoli si rinvia al quaderno Astrid n. 93, *L’autonomia regionale differenziata e la sua attuazione: questioni di procedura e metodo*, aprile 2023. Sulla stessa linea argomentativa critica si colloca la lettera di dimissioni dal Comitato LEP di suoi quattro componenti, primo firmatario Giuliano Amato. La lettera contesta l’insufficienza e/o l’incostituzionalità della determinazione/quantificazione dei soli LEP relativi alle funzioni destinate a essere differenziate, stante l’unitarietà delle esigenze di finanza pubblica e la necessità di bilanciare tutti i LEP.

⁶⁶ Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta dai Ministri interessati, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e dai Presidenti di ANCI ed UPI.

⁶⁷ In questo senso si esprime R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023. Analoga marginalizzazione concerne la definizione del contenuto effettivo delle “intese” tra Stato e Regioni. Potranno le Camere modificare l’intesa raggiunta dai due esecutivi o dovranno limitarsi a scegliere se respingerla o approvarla?

⁶⁸ Rappresentando la tutela dei LEP una condizione essenziale dell’unità giuridica ed economica del Paese (art. 120 Cost.), la loro determinazione è affidata alla competenza legislativa dello Stato per garantire una soglia di uguale trattamento a tutti i cittadini, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali.

⁶⁹ Sugli schemi di DPCM dovranno esprimersi la Conferenza unificata (Stato-regioni-enti locali) entro 30 giorni e – sulla base di una previsione aggiunta dal Ddl Calderoli (dunque, non ancora in vigore) – il Parlamento entro 45 giorni. Decorsi tali termini (e a prescindere dall’effettivo raggiungimento dell’intesa con la Conferenza unificata e dall’espressione del parere delle Camere), si passerà alla fase conclusiva, segnata dall’adozione dei Dpcm da parte del presidente del Consiglio dei ministri.

l'erogazione delle relative prestazioni. Lo Stato è chiamato a fissare sia il 'quanto' della prestazione, sia il 'come' della sua erogazione. L'art. 116, comma 3, conferendo a certe Regioni una competenza *esclusiva* relativamente a certe materie, quali soprattutto l'organizzazione sanitaria e quella scolastica, potrebbe ingenerare le condizioni per la formazione di venti sistemi sanitari, venti sistemi scolastici⁷⁰, pregiudicando in radice lo spazio deliberativo riconosciuto costituzionalmente al legislatore nazionale.

La seconda criticità attiene ai profili finanziari del regionalismo differenziato. Il finanziamento delle 'nuove' funzioni attribuite alle Regioni è incentrato sulle compartecipazioni ai tributi erariali maturati nel territorio regionale⁷¹, in assenza di concreti impegni circa l'esigenza di costringere le Regioni ad autonomia differenziata alla solidarietà nei confronti delle altre Regioni ordinarie, qualora ve ne fosse bisogno e in presenza di extra-gettiti⁷². Questo 'silenzio' legittima il sospetto che il d.d.l Calderoli faccia propria la rivendicazione delle Regioni forti del Nord di trattenere il 'residuo fiscale' (la differenza tra ciò che le regioni pagano in tasse e quanto ricevono tramite la spesa pubblica). Una rivendicazione *illogica* e incostituzionale: illogica perché a pagare le tasse sono le persone, non le Regioni, e lo fanno sulla base dell'ammontare del loro reddito, non del luogo di residenza; incostituzionale perché gli artt. 2 e 53 Cost. sanciscono che la solidarietà economica e tributaria operi *a livello nazionale*, non regionale, pena la *dissoluzione* dell'idea stessa di cittadinanza giuridica⁷³.

I rilievi critici avanzati sono probabilmente il sintomo di una problematica più generale, invero abbastanza sottovalutata dalla dottrina, che concerne la stessa *nozione di LEP*⁷⁴. In sintesi, l'uniformità dei diritti di cittadinanza, è concetto diverso e più ampio di quello di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" quale punto di equilibrio tra autonomia e unità.

Al di là della difficoltà di determinare l'entità dei LEP, dal momento che non tutti i diritti costituzionali sono 'scomponibili' in prestazioni misurabili⁷⁵, non è chiaro se l'essenzialità si riferisca ad un livello 'minimale' (sotto il quale non si deve andare) o un livello 'massimale' (verso il quale tendere). In ogni

⁷⁰ Non andrebbe sottovalutato il rischio di una vera propria "regionalizzazione" della scuola (in ordine ad esempio all'assunzione del personale, al rapporto di lavoro, all'organizzazione del servizio, ai programmi, ecc.): l'istruzione scolastica uguale per tutti è, probabilmente, la principale preconditione per la realizzazione della cittadinanza giuridica.

⁷¹ Irpef e IVA, come già avviene per il finanziamento della sanità, art. 5 d.d.l. Calderoli.

⁷² È quanto mette in luce A. GUAZZAROTTI, *Dattiloscritto. Relazione Ca-Vecchia*, 2023; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 2, 2019.

⁷³ F. PALLANTE, *L'autonomia regionale differenziata dal punto di vista giuridico*, in *Rivista il Mulino Online*, Bologna, 2023. Insomma, la differenziazione non sarebbe intesa come uno strumento per *miglior realizzare i compiti del potere pubblico*, ma al contrario, come il mezzo politico per "trattenere" e "drenare" le risorse a favore di specifiche parti del territorio nazionale, aggirando i doveri solidaristici cui la Costituzione impegna tutti. Cfr. E. GROSSO, *Introduzione*, *op cit.*, p. 32 ss.

⁷⁴ In tale direzione L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato richiede norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020.

⁷⁵ Per inciso si può ricordare che a distanza di vent'anni si è arrivati solo ad una pur parziale definizione dei livelli essenziali concernenti l'assistenza sanitaria (LEA) avvalorando il giudizio di quella dottrina per cui i LEP sono essenzialmente una "chimera", un sostituto procedurale di una chiara scelta politica sull'allocatione della spesa pubblica. G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020.



caso, la determinazione dei LEP, specie se riferiti alla spesa storica, rappresenta una declinazione del principio d'eguaglianza *in senso formale*, nella misura in cui si traduce nella *crystallizzazione* dei divari esistenti⁷⁶. Mentre il concetto di uniformità dei diritti di cittadinanza evoca ben più significativamente il principio d'eguaglianza *in senso sostanziale*, come principio *trasformatore* dello *status quo* che impegna la Repubblica non solo a contenere gli effetti deleteri dell'operare dei meccanismi di mercato, ma anche a redistribuire parte della ricchezza prodotta in base ad una *ratio* di giustizia sociale.

È, insomma, la tenuta dell'unità del sistema ad essere a rischio e con essa tanto il modello di regionalismo codificato nella Carta fondamentale quanto il superamento delle disuguaglianze nel godimento dei diritti e dei servizi che è ancora oggi il cuore costituzionale del modo di essere della Repubblica. Quel governo politico e istituzionale delle differenze voluto dai Costituenti al quale è necessario ricondurre le diverse politiche sovranazionali, nazionali e sub- nazionali che ambiscono a concorrere a ridurre i divari di cittadinanza. Governo delle differenze e non le differenze al governo come talvolta sembrano auspicare, del tutto illusoriamente, le declinazioni difensive, funzionalistiche e competitive della clausola dell'autonomia differenziata.

⁷⁶ Si noti che in base al progetto Calderoli i LEP andrebbero determinati nell'ambito degli stanziamenti di bilancio vigenti (cosa che esclude in radice ogni perequazione). In chiave critico-problematica sulla ineludibile garanzia della perequazione territoriale S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5, 2020.