

**LA DEGRADAZIONE DEI DIRITTI SOCIALI,  
L'AGGRAVAMENTO DEL DIVARIO NORD-SUD  
E LE PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

**GAETANO ARMAO**

(Docente di Diritto amministrativo, Università degli Studi di  
Palermo; Vicepresidente ed Assessore all'economia  
della Regione Siciliana)

Data di pubblicazione: 14 maggio 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

Lo scritto riprende, con molte integrazioni ed aggiornamenti e l'aggiunta delle note, la relazione presentata al Seminario italo-argentino di Diritto costituzionale su «I diritti sociali nello Stato contemporaneo. Costituzione, legislazione, amministrazione, politiche di bilancio», promosso dal Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università di Messina, e tenutosi presso l'Aula Magna «L. Campagna» il 2 febbraio 2018.



«Una grande disuguaglianza economica inevitabilmente si trascina dietro una grande disuguaglianza sociale» (P. KRUGMAN, *La coscienza di un liberal*, Bari 2008, 243).

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I diritti sociali come diritti di pari dignità e divario economico-sociale: una questione di eguaglianza sostanziale. Esiste un “*diritto alla coesione ed alla solidarietà sociale*”? – 3. L’aggravamento quali-quantitativo del divario Nord-Sud e la degradazione dei diritti sociali. – 4.1. Le prospettive del regionalismo differenziato: procedere “per sottrazione” o in termini di riequilibrio «*nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119*»? – 4.2. Alcune considerazioni sull’applicabilità dell’art. 116, terzo comma, Cost. alle autonomie speciali. – 5. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il tema dei diritti sociali nello Stato contemporaneo risulta affatto attuale, soprattutto nella dimensione comparata, per la progressiva estensione della sfera di questi diritti, per il condizionamento che la c.d. “*legislazione della crisi*” ha determinato su di essi, per le refluenze che l’aggravato divario economico-sociale che attanaglia il Paese svolge sulla pari dignità sociale dei cittadini e l’eguaglianza sostanziale, che, in particolare, intendo affrontare nel mio contributo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Intervengo nella mia doppia veste di giuspubblicista e di Vicepresidente ed Assessore all’economia di una grande Regione insulare del Sud, quella siciliana, e non intendo scindere il ragionamento giuridico e l’esperienza che ha profondamente connotato studi ed

Si tratta, in altre parole, di porre l'attenzione sulla questione se la frattura socio-economica che ha accompagnato la storia dello Stato italiano, sin dalla sua istituzione, e che negli ultimi anni ha assunto connotati ancor più gravi sia sul piano quantitativo che, soprattutto, qualitativo, possa considerarsi il mero connotato (irrisolvibile) di un sistema economico incapace di raggiungere livelli soddisfacenti di coesione o piuttosto sia giunto al punto da refluire sul concreto esercizio di diritti sociali, comprimendone il "contenuto essenziale", introducendo elementi di discriminazione che l'approssimarsi di una nuova stagione di decentramento rischia di appesantire se non accompagnati da elementi di riequilibrio e compensazione.

---

attività di ricerca dal ruolo istituzionale, occupandomi del tema dei diritti sociali, o civici nel contesto di perdurante divario economico, sociale e territoriale che connota l'Italia. Se mi è consentito un paragone, ma vi ricorro solo per evocare un connubio di sentimenti, come asseriva V.E. Orlando, il Maestro che ha fondato la scuola dalla quale provengo e che proprio qui a Messina mosse i primi passi in quella che sarebbe stata una fulgida carriera accademica, il giureconsulto impegnato a servizio delle istituzioni è attanagliato da una «specie di sdoppiamento spirituale» nel quale convivono spinte ed analisi che portano ad un costante sforzo di coerenza, non sempre coronato da successo, tra le cose dette e quelle scritte. Sul Maestro si veda il bel lavoro di F. MAZZARELLA, *Vittorio Emanuele Orlando. Il giurista, l'avvocato, lo statista*, in *Le carte e la storia*, 1/2018, 11 ss.

2. *I diritti sociali come diritti di pari dignità e divario economico-sociale: una questione di eguaglianza sostanziale. Esiste un “diritto alla coesione ed alla solidarietà sociale”?*

Il tema dei diritti sociali, o meglio quel fascio di posizioni giuridiche la cui garanzia consente di inverare la pari dignità sociale dei cittadini, costituisce uno dei segni di contraddizione della democrazia del nostro Paese<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sul tema si vedano, nell’ormai assai estesa dottrina, tra i contributi più recenti, oltre a quelli citati nelle pagine che seguono: A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano 2001; M.C. CAVALLARO, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Ragion pratica*, 2000, 14, 27 ss.; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co.2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 891 ss.; S. GAMBINO, *Dai diritti naturali ai diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparatistica*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2/2002, 128 ss.; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, 1183 ss.; R. BIFULCO, *“Livelli essenziali”, diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2003, 137 ss.; G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali tra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e Diritti*, Milano 2003, 107 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lettera m), II comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 1141 ss.; A. SIMONCINI, *Non c’è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte alcune prime indicazioni su regolamenti del Governo e “livelli essenziali” nelle materie regionali*, *ivi*, 2003, 1199 ss.; M. BELLETTI, *“Livelli essenziali delle prestazioni” e “contenuto essenziale dei diritti” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino



---

2004, 181 ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Ferrara*, II, Torino 2005, 52 ss.; E. BALBONI, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli 2005, 295 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova 2007; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna 2008; E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli 2008; M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli 2009, 1060 ss.; V. CAMPIONE-A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna 2009; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Fed. fisc.*, 2/2009, 133 ss.; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010, 851 ss. e in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. RUGGERI, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e situazioni di emergenza economica, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2010, 2 ss.; B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 81/2010; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Dir. soc.*, 4/2011, 731 ss.; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Dir. pubbl.*, 1/2011, 249 ss.; N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma 2012; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2012; C. PINELLI, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Napoli 2012, 396 ss.; S. GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2012; L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 1/2013, 61 ss.; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella*

Com'è noto, un'originaria distinzione qualifica i diritti sociali quali diritti costituzionalmente garantiti 'a', in altre parole consistono in aspettative positive (di prestazione) che si distinguono dai diritti individuali 'di' (diritti

---

*"intoccabile") della Costituzione, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2013; E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Torino 2013; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013; C. VENTIMIGLIA, *I diritti sociali tra garanzia costituzionale e compiti dell'autorità*, Roma 2013; S. ZULLO, *La dimensione normativa dei diritti sociali: aspetti filosofico-giuridici*, Torino 2013; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2013; B. CELANO, *I diritti nello Stato costituzionale*, Bologna 2013; C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Santarcangelo di Romagna 2014; F.J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Rivendicando i diritti sociali*, trad. it., Napoli 2014; G. LANEVE, *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12/2014; E. CATELANI-R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli 2015; S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano 2014; ID. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino 2015; G.M. CARUSO, *Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4/2016; A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano 2016; ID., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Riv. AIC*, 1/2017; M. D'AMICO-F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano 2017; P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milano 2017; P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino 2018; A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), relazione al medesimo Convegno di Messina.*

costituzionali di libertà), che consistono in aspettative negative (di non lesione)<sup>3</sup>.

Un ulteriore e pregnante elemento discretivo dei diritti sociali rispetto ai diritti di libertà si fonda sul connotato che caratterizza i primi quali diritti finanziariamente condizionati. Il diritto sociale «ha un costo quando viene soddisfatto, e quindi ogni volta che viene esercitato e aspira alla sua attuazione», mentre per il diritto di libertà un costo si genera per la collettività soltanto nel caso in cui a fronte della sua violazione si attivano i meccanismi di tutela e/o reintegrazione (polizia, macchina giudiziaria, etc.)<sup>4</sup>.

Oltre al confronto con i diritti di libertà (“*inter-right conflicts*”) ed al condizionamento che i diritti sociali subiscono avuto riguardo alle risorse

---

<sup>3</sup> Anche se tale elemento discretivo non assume un valore assoluto, come ricordato da ultimo da A. MORELLI, *op. ult. cit.*, 7, che al riguardo richiama R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli 2005, 345 ss., del quale sia veda altresì *amplius* il recente contributo *Critica della teoria dei diritti*, Milano 2018, ciò in quanto è dato rilevare diritti individuali (civili e politici) che invece richiedono, per il loro esercizio, l'erogazione di precise e puntuali prestazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, mentre al contrario si rinvengono diritti sociali il cui esercizio, nelle variegate modalità, impone il godimento di spazi di autonomia: «si pensi, da un lato, alla libertà personale e a quella di domicilio, la cui garanzia non può che richiedere un apparato di pubblica sicurezza e un sistema giudiziario (e, dunque, ingenti prestazioni erogate dai pubblici poteri per realizzare entrambi); dall'altro, a diritti sociali il cui esercizio richiede che siano assicurati ambiti di decisione autonoma, come la libertà sindacale, il diritto di sciopero, il diritto alla salute, laddove si traduca nel diritto alla scelta (o al rifiuto) delle cure, o il diritto all'istruzione, che comprende anche la libertà di scegliere, pur entro certi limiti, il tipo di istruzione per i propri figli».

<sup>4</sup> Per un inquadramento generale si rinvia alle nitide considerazioni di G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in A. DE BIASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma 2014, 275 ss.

disponibili, vi è ciascun diritto sociale che viene condizionato dai modi e dalla misura in cui vengono soddisfatti gli altri (“*intra-right conflicts*”)<sup>5</sup>. Tra di essi vi è una relazione potenziale, e spesso attuale, di conflitto: le risorse che sono destinate a soddisfare un diritto sociale sono sottratte alla soddisfazione degli altri diritti, se lo *stock* di risorse pubbliche rimane inalterato, con inevitabili effetti discriminatori per categorie di cittadini, i «diritti sociali fanno capo a gruppi umani diversi che competono per le risorse. Il conflitto, potenziale o attuale, avvertito o inavvertito, non è solo tra i diritti sociali, ma tra i soggetti che ne richiedono la soddisfazione»<sup>6</sup>.

Coglie pertanto nel segno la conclusione che qualifica come diritti costituzionalmente inviolabili i diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione ed interpretati nel prisma dei principi fondamentali della medesima Carta fondamentale, e che, in quanto espressione della democrazia pluralistica, risultano garantiti dalla tutela apprestata dall’art. 2 Cost. che annovera il nucleo dei valori costituenti il contenuto normativo della dignità umana.

Se i diritti sociali quali espressione essenziale dello Stato democratico pluralista rinvergono il proprio fondamento nella tutela della dignità dell’uomo, in quanto diritti costituzionalmente inviolabili che vanno ad incidere sui diritti di integrazione sociale come «massime di strutturazione»<sup>7</sup>, devono ritenersi diretta derivazione delle previsioni dell’art. 2 Cost.

---

<sup>5</sup> La dottrina straniera distingue sul punto fra «*intra-right conflicts*» («*conflicts between different instances of the same right*») e «*inter-right conflicts*» («*conflicts between particular instances of different rights*»): così J. WALDRON, *Rights in Conflict* (1989), in ID., *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*, Cambridge 1993, 203 ss.; per più ampie considerazioni in merito cfr. B. CELANO, *Diritti, principi e valori nello Stato costituzionale di diritto: tre ipotesi di ricostruzione*, in [www.dirittoquestionipubbliche.org](http://www.dirittoquestionipubbliche.org).

<sup>6</sup> Così ancora G. CORSO, *op. ult. cit.*, 278.

<sup>7</sup> Così P. RIDOLA, *I diritti costituzionali. Un’introduzione*, Torino 2006, 39.



In tal guisa i diritti sociali sono stati qualificati «componente essenziale dei valori di democrazia» che costituisce un elemento essenziale della «trama costituzionale intessuta di pluralismo politico e sociale», distinguendo al riguardo tra diritti inviolabili «originari o generali» (condizione logicamente necessaria per la democrazia), riconosciuti come fondamentali al cittadino, e «derivati o speciali» (condizioni positivamente necessarie per la qualificazione della democrazia), correlati al possesso di più particolari *status* o posizioni nella società, a partire da quelli di rilevanza economica (lavoro, proprietà di beni, pretensione di servizi)<sup>8</sup> che autorizzano i pubblici poteri ad intervenire «in funzione correttiva e riformatrice».

Si tratta in entrambi i casi di diritti inviolabili ed ancorati all'art. 2 Cost., ma che nel secondo caso postulano un ruolo “*propulsivo*” dello Stato, che va al di là della garanzia e della stessa promozione, e che si spinge sino alla funzione redistributiva e perequativa proprio al fine di garantire l'inveramento della coesione sociale e la piena espressione della personalità umana senza ostacoli che la possano pregiudicare.

Logica conseguenza di tale lettura è la considerazione che il riconoscimento di diritti (a partire da quelli sociali), ma si tratta di un fenomeno diffuso nelle costituzioni occidentali, ha l'obiettivo di offrire un contenuto concreto alla rispettive libertà dei consociati (quali effettive *chances* di ingresso all'istruzione, al lavoro, all'impresa) ritenendo che soltanto mediante siffatta concatenazione sia «possibile la realizzazione del principio democratico quale effettiva partecipazione di tutti alla vita democratica e sociale»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Il riferimento è al fondamentale contributo di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI (1989), al quale si rinvia per una completa bibliografia sul tema.

<sup>9</sup> Così da ultimo F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, cit., 159 che in merito richiama il noto contributo di S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse (1999)*, trad. it. di E.

Ed appare così in linea con le Carte fondamentali che riconoscono i diritti, a partire dalla Costituzione italiana, per passare alla Carta fondamentale di diritti dell'Unione europea<sup>10</sup> – fonte primaria di protezione dei diritti

---

Cagliari, Bologna 2000, 51. Secondo tali Autori, infatti, «la tutela dei diritti presuppone l'esistenza di uno stato che funzioni perché solo attraverso lo stato una società moderna può raggiungere il livello di collaborazione sociale che serve a trasformare in libertà suscettibili di essere efficacemente rivendicate quelle che sono altrimenti affermazioni sulla carta. Una cosa è certa: i diritti possono essere dipinti come situazioni giuridiche di vantaggio dirette contro lo stato, come barriere erette per difendersi dallo stato, solo se si trascura, senza alcuna ragione, l'indispensabile concorso dell'autorità statale alla costruzione e alla salvaguardia di quelle barriere» (231).

<sup>10</sup> La Carta dei diritti fondamentali è stata recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. L'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea attribuisce alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati. Per un'analisi della quale si rinvia, da ultimo, anche una completa rassegna della dottrina in materia a R. MASTROIANNI, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano 2017 e N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano 2018.

Come precisato dalla copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, nell'ambito dell'Unione europea il sistema di protezione dei diritti fondamentali poggia «su tre fonti distinte, ciascuna con una propria funzione: la Carta dei diritti fondamentali che l'Unione riconosce e che ha lo stesso valore giuridico dei trattati; la CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; e i principi generali, che comprendono i diritti sanciti dalla CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei trattati mira, in particolare, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato. Tuttavia, il mantenimento di un autonomo richiamo ai principi generali e, indirettamente, alle tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU si

fondamentali nell'UE, diviene parametro di legittimità degli atti dell'Unione alla quale si deve il riconoscimento prioritario della “dignità umana”<sup>11</sup> – o

---

giustifica (oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri) anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema e di evitare che la Carta stessa cristallizzi i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi. L'attribuzione alla Carta del medesimo valore giuridico dei trattati non ha poi spiegato effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione poiché, come affermato dagli artt. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione europea e 51, par. 2, della Carta, le disposizioni di quest'ultima non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati né il conseguente ambito di applicazione del diritto europeo» (Corte cost., sent. n. 80 del 2011).

Da tali assunti discende poi che la Carta in questione non costituisce uno «strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea», profilo che la Corte di giustizia ha reiteratamente statuito, ciò in quanto «sua applicabilità presuppone, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo (in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione) e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto (ivi, ma anche nn. 239 del 2014, 70 e 178 del 2015, 23, 30, 63, 95, 200, 225 e 236 del 2016, 17, 76 e 94 del 2017).

Dalla corretta interpretazione della cd. “trattatizzazione” della Carta discende l'impossibilità per il giudice comune di disapplicare norme interne contrastanti con disposizioni della CEDU, in ipotesi corrispondenti a quelle del catalogo di Nizza, in fattispecie non riconducibile al diritto comunitario» (Corte cost., sent. nn. 210 del 2013, 63 del 2016 e 111 del 2017).

<sup>11</sup> La Carta di Nizza riconosce al diritto alla dignità umana un ruolo del tutto prioritario, sin dal suo preambolo: «Consapevole del suo patrimonio spirituale e culturale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà».

alla stessa Carta europea dei diritti dell'uomo, ritenere che non vi sia una differenza ontologica tra i diritti richiamati<sup>12</sup> che possa relegare ad una posizione ancillare i diritti sociali, e soprattutto quelli di più recente riconoscimento, a diritti di “*nuova generazione*” (terza o quarta che sia, protezione dei dati personali, diritti ambientali, biodiritti)<sup>13</sup>, il cui godimento

---

Non è possibile in questa sede addentrarsi sulla (quanto ormai rilevante?) distinzione in termini di densità giuridica tra diritti e principi, al riguardo si rinvia alle considerazioni di E. PARIOTTI, *I diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, Torino 2008, 3-9 e di V. SCARABBA, *La tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta fondamentale dell'UE*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2017, che sul punto richiama la ricostruzione di A. RUGGERI, secondo il quale i diritti fondamentali potrebbero definirsi (avendo a mente soprattutto gli articoli 2, 3 e 36 della nostra Costituzione) come quei «bisogni elementari di ciascun essere umano senza il cui riconoscimento e l'effettiva tutela non potrebbe aversi un'esistenza libera e dignitosa» (A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *Che cos'è un diritto fondamentale?*, Cassino 10-11 giugno 2016, in *www.gruppodipisa.it*).

<sup>12</sup> In merito si veda per tutti M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, 95, per il quale: «se fra diritti sociali e diritti di libertà non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione né sul piano assiologico né su quello logico, sembra difficile anche continuare a predicarne una diversità strutturale. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, è la manualistica, nella quale la distinzione fra libertà negative e positive, fra diritti “di”, diritti “da” e diritti “a” sembra essere quasi un punto fermo», ma in senso analogo v. anche P. CARETTI, *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in F. FACURY SCAFF, R. ROMBOLI, M. REVENGA (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano 2009, 58 ss.

<sup>13</sup> Sull'evoluzione dei diritti in generazioni il riferimento d'obbligo è a N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, ult. ed., Torino 2014, anche se la prospettiva incrementale delle generazioni di

è subordinato all'organizzazione amministrativa ed anche per questo alla disponibilità di risorse finanziarie adeguate<sup>14</sup>.

Se un diritto sociale (al lavoro, alla formazione, all'assistenza) merita pieno riconoscimento poiché discendente dalle risorse che possono essere disponibili per i cittadini residenti in aree avanzate del Paese e non per altri che vivono, invece, in aree più povere nelle quali alcuni diritti risultano sospesi e/o condizionati al punto di pregiudicarne la fruizione, si determina un'evidente vulnerazione della “*pari dignità umana*” individuata – come ricordato – in termini prioritari dalla Carta fondamentale dei diritti UE<sup>15</sup>.

Non può quindi revocarsi in dubbio che la coesione sociale sia un *principio* (prescrizione generale che orienta le scelte del legislatore) ed un *valore* (concezione ideale delle relazioni intersoggettive in una comunità aggregata intorno agli imperativi dell'equità, della giustizia sociale, della pari dignità di

---

diritti incrocia, ormai, considerazioni di senso diverso: A. SCHIAVELLO, *La fine dell'età dei diritti*, in *Etica & Politica*, XV, 1/2013, 120 ss.

<sup>14</sup> Carta che si configura sostanzialmente quale elenco di diritti – di dimensioni più estese di quelle delle Carte costituzionali dei Paesi membri – ciò in quanto oltre a comprendere nuovi diritti (alla vita privata e familiare, all'ambiente salubre, diritto degli anziani a prendere parte alla vita sociale e culturale, diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, alla protezione dei consumatori) «essa si è configurata come una sintesi del cosiddetto patrimonio costituzionale comune, dei diritti della Convenzione Europea dei Diritti Umani, della Carta sociale europea e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (ex art. 136 TCE). Unica criticità è quella dovuta al fatto che nella Carta dei diritti questi sono enunciati senza limiti, senza forme di ponderazione espressa con altri diritti come avviene invece, ad esempio, nella Costituzione italiana»: così P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 14.

<sup>15</sup> Sul complesso tema si rinvia a B. MALVESTITI, *Criteri di non bilanciabilità della dignità umana*, in M. COSSUTTA (a cura di), *Diritti fondamentali e diritti sociali*, Trieste 2012, 113 ss.

tutti i consociati)<sup>16</sup>, sicché questa diviene, correlata al principio di “*pari dignità umana*”, essa stessa il fondamento ed il contenuto di un diritto<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La ricostruzione è di Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2015. Lo stesso autore sostiene che la coesione sociale potrebbe essere evocata nei giudizi di costituzionalità ben oltre l'angusto e circoscritto ambito di applicazione delineato dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione. Più precisamente, «la coesione sociale potrebbe operare quale parametro per denunciare l'incostituzionalità di previsioni legislative palesemente inidonee (in quanto insufficienti ovvero ostative) a perseguire le finalità immanenti alla dimensione costituzionale della coesione stessa. Specularmente, la coesione potrebbe essere richiamata per destituire di fondamento eventuali eccezioni d'incostituzionalità sollevate avverso disposizioni legislative significativamente al di fuori dei binari tracciati dall'eguaglianza formale. La coesione sociale non è un elemento “sociologico” che s'insinua subdolamente nelle maglie del diritto. È essa stessa una componente dell'ordinamento giuridico. La conoscenza extragiuridica ha permesso di cogliere alcuni profili qualificanti tale concetto. Nondimeno, la coesione sociale arricchisce il patrimonio dei principi giuridici destinati a definire l'identità dell'ordinamento. È il diritto oggettivo conduce alla coesione» (35).

<sup>17</sup> In senso analogo A. MORELLI, *op. ult. cit.*, 9, per il quale la eguale libertà per tutti, quale obiettivo ultimo del sistema democratico, «trova espressione, in un significato più ampio di quello offerto dall'ideologia liberale, come eguale dignità per tutti. In tale contesto, i diritti sociali concorrono, con quelli civili e politici, a realizzare il pieno sviluppo della persona umana, dando così un orizzonte di senso alle stesse istituzioni democratiche», ne discende che l'effettivo godimento di tali diritti, proprio perché consente «il soddisfacimento di esigenze primarie dell'uomo (al pari di quelle protette con il riconoscimento dei diritti civili e politici), costituisce una premessa necessaria all'esercizio degli stessi strumenti di sovranità popolare e del fisiologico sviluppo della dinamica democratica (si pensi soltanto all'importanza che ha l'istruzione per un consapevole esercizio dei diritti politici). A ciò deve aggiungersi che, proprio per il fatto che tutti i diritti sociali sono, al tempo stesso, condizioni

Se dalla molteplicità dei diritti si guarda al centro di imputazione, il cittadino, si possono scorgere così i connotati sempre più nitidi di questo fascio di posizioni giuridiche progressivamente articolate, che assumono un profilo delineato nel concetto di “*diritti di cittadinanza*”. Concetto che seppur variegato in relazione al titolare (cittadino italiano, europeo, extracomunitario, etc.), attraverso composizioni e scomposizioni, assume una sempre maggiore rilevanza per i rapporti intessuti con le amministrazioni preposte «alla organizzazione ed alla fornitura di servizi che soddisfano diritti sociali»<sup>18</sup>, in quanto «la garanzia dei diritti di libertà è condizione perché le prestazioni sociali dello Stato possano essere oggetto di diritti individuali»; ne discende che «la garanzia dei diritti sociali è condizione per il buon funzionamento della democrazia, quindi per un effettivo godimento delle libertà civili e politiche»<sup>19</sup>.

In questa prospettiva la “*pari dignità (umana) sociale*” è elemento consustanziale della democrazia pluralista, fonte di puntuali doveri di intervento per lo Stato ed i diversi livelli di governo, oltre che per i cittadini in relazione alla loro capacità contributiva.

Da essa discendono, quindi, il dovere di solidarietà e di coesione ai quali non può che soggiacere ogni processo di devoluzione di competenze a partire

---

e fini della democrazia, non appare sostenibile alcuna funzionalizzazione di tali diritti a interessi o principi superiori (compreso lo stesso principio democratico)».

<sup>18</sup> Così A. BARTOLINI, A. POGGI, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dall'unificazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in ID. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze 2016, 16.

<sup>19</sup> In tal senso M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII (1964), 805.



da quello sancito dall'art. 116, terzo comma, Cost.<sup>20</sup>, che talune Regioni<sup>21</sup> – come meglio si osserverà – stanno avviando indipendentemente dall'inferenza che su detta riallocazione a livello regionale di competenze e di

---

<sup>20</sup> Il regionalismo c.d. differenziato è stato analizzato sin dalla sua introduzione nel 2001 da ampia ed articolata dottrina; si vedano almeno L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo. Atti dell'incontro di studio su I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici*, Milano 2001, 158 ss.; ID., *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano 2002, 303 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 140 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le "vecchie" Regioni speciali e le "nuove" forme di autonomia differenziata*, in ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002 (cap. X); F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., 55 ss.; F. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" del nuovo art. 116, co. 3, Cost. tra proposte di revisione costituzionale ed esigenze di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale*, *www.federalismi.it*, 3/2003; D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano 2004; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 76 ss.; A.M. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 27 ss.; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, 2195 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 139 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 111 ss.





---

<sup>21</sup> Tra i molteplici contributi in dottrina in merito alla sua applicazione alla luce delle iniziative di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna si vedano: G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017, 634 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *www.federalismi.it*, 20/2017; L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione* in Atti del Convegno Astrid-Cranec *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma 2017, in *www.sipotra.it*; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 661 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, in *Le Regioni*, 4/2017, 689 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, *ibidem*; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2017; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, 1/2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2018; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in questa *Rivista*, 2/2018; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, *ivi*; C. TUBERTNI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 18/2018; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 63 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, *ivi*, 67 ss.; R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, *ivi*, 10 ss.; S. PAROLARI, F. PALERMO (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli 2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedimentali di dubbia legittimità*

(ingenti) risorse possono avere meccanismi di calibratura quali i livelli essenziali delle prestazioni e di assistenza nella sostanziale assenza di elementi di compensazione e perequazione<sup>22</sup>.

---

*e possibile violazione dei diritti, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2/2018; A. NAPOLETANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, *ivi*, 19/2018; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, *ivi*, 1/2019; A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna 2018, 325 ss.; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 2/2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 16 marzo 2019; C. DE VINCENTI, *L'attuazione dell'art. 116 della Costituzione sul c.d. regionalismo differenziato: questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, 6/2019, 1 ss.; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2019; E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6/2019; I.A. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in questa *Rivista*, 1/2019; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, *ivi*, 2/2019; L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, *ivi*; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ai quali si rinvia per ulteriori riferimenti, oltre ai contributi citati nelle successive note.*

<sup>22</sup> Per una panoramica delle questioni poste dal c.d. regionalismo differenziato, originariamente propugnato da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, alle quali adesso si accodano la gran parte delle Regioni del Centro-Nord, e con specifico riferimento agli effetti finanziari nella ormai copiosa dottrina, ma più avanti se ne faranno richiami

In altre parole, una nuova versione del federalismo asimmetrico e privo, almeno allo stato, di adeguati (e predeterminati) elementi di riequilibrio rischia di entrare in collisione con i fondamenti stessi dell'ordinamento statale (con riguardo all'unitarietà e solidarietà dello stesso) ed europeo (con riferimento ai profili della coesione)<sup>23</sup>.

---

maggiormente approfonditi, si veda S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2017.

<sup>23</sup> Per alcune preoccupazioni, per alcuni aspetti più che condivisibili, sul percorso in materia si vedano A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2/2018, 5 ss., *Rapporto Svimez 2018*, Roma 2018, 230 ss.; in senso analogo si veda anche G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma 2019 (e-book); M. CAMELLI, *Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale. Il regionalismo differenziato*, in *www.rivistailmulino.it*, 20 luglio 2018; S. CASSESE, *Le nostre Regioni e i pasticci da evitare*, in [https://www.corriere.it/opinioni/18\\_dicembre\\_28/nostre-regioni-pasticci-evitare-3ff75874-0ad9-11e9-807b-d85edec6e72a.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/18_dicembre_28/nostre-regioni-pasticci-evitare-3ff75874-0ad9-11e9-807b-d85edec6e72a.shtml); M. VILLONE, *Autonomia, la riforma dove non si nasconde chi ci perde*, in *Il Manifesto*, 21 dicembre 2018, in <https://ilmanifesto.it/read-offline/347324/autonomia-la-riforma-dove-non-si-nasconde-chi-ci-perde/pdf>; C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in <https://www.economiaepolitica.it/2019-anno-11-n-17-sem-1/regionalismo-differenziato-autonomia-regioni-carlo-iannello/>; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it*, 8 febbraio 2019.

Sulle refluenze per la Sicilia e le Regioni a statuto speciale dell'applicazione della norma costituzionale in esame sia consentito rinviare al mio studio *Il regionalismo differenziato e le ragioni della Regione siciliana*, in corso di pubblicazione in *Riv. Giur. Mezz.*, 2019.

Il novero dei diritti sociali formalmente declinati dalla Costituzione (artt. 31, 32, 33, 34, 38) va inquadrato in termini dinamici e non statici<sup>24</sup>. È pertanto invalsa l'espressione di "nuovi" diritti sociali quando ci si riferisce non tanto a forme di garanzia del tutto differenti e pertanto originali rispetto a quelle già previste dalla Carta fondamentale, ma a diritti comunque ancorati e consequenziali a quelli costituzionalmente già sanciti<sup>25</sup>, dovendosi ritenere che detti diritti possano esser oggetto di un processo evolutivo, che conduce ad un costante adeguamento e ad una concomitante ridefinizione del contenuto di ciascuno di essi e del loro stesso catalogo, avuto riguardo all'emersione di esigenze sempre nuove e diverse<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Grazie anche al grande contributo ricostruttivo della giurisprudenza costituzionale per la quale, come i diritti riconosciuti da una Carta fondamentale concorrono alla definizione della forma di Stato, come questa concorre alla formulazione del catalogo dei diritti, in una relazione incentrata sulla continua evoluzione e reciproca influenza L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 56 ss., anche se, come osserva A. RUGGERI, «Nuovi» diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, 629, altro è individuare nuovi diritti, altro è riconoscere nuovi principi fondamentali, attività, quest'ultima, che deve ritenersi riservata al potere costituente.

<sup>25</sup> Sul tema da ultimo si veda la puntuale ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza in merito a partire dal «diritto di togliersi la fame» di S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>26</sup> Cfr. S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili tra principi e realtà*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 marzo 2016, 1, che richiama sul punto il contributo di A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003, XX.

Ma accanto a questi vi sono diritti sociali “*ulteriori*”, poiché aggiunti alla platea delineata dal testo costituzionale originale, ed in particolare vi è anche quello sancito dall’art. 119, quinto comma, Cost. a norma del quale «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> La disposizione del 2001 sostituisce il previgente testo dell’art. 119 Cost. In particolare, non trova più collocazione, e si ritiene che la disposizione appena richiamata abbia avuto il chiaro intento di sostituirla superandone il tenore, l’art. 119, quarto comma, vecchia versione «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Una disposizione, quest’ultima, connotata da una marcata “*ratio perequativa*” che teneva conto delle molteplici differenziazioni (tra Regioni, tra Nord e Mezzogiorno, tra Regioni continentali ed isolane) ed in una prospettiva comunque avrebbe postulato il raccordo tra Stato e Regioni nel rispetto del principio autonomistico. La disposizione, nella richiamata proposta di riforma, rimane infatti intonsa (con la sola eccezione della soppressione del riferimento alle Province) così A. PUBUSA, in U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, a cura di G. Branca, sub. Art. 119, Bologna-Roma 1985, 424 ss.

Nel panorama dottrinario sull’art. 119, quinto comma, Cost., ormai assai vasto, si vedano tra gli altri F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 243 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1425 ss.; F. GALLO, *Prime considerazioni sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Rass. Trib.*, 2002, 591 ss.; P. SIGNORINI, F. BUSILLO, *Il riequilibrio economico-sociale nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. del Mezz.*, 2/2002, 588 ss.; A. BRANCASI, *Uguaglianze e*

La norma, come noto, introdotta dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, può indurre a porre la questione se possa individuarsi un

---

*disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, 922 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2002, 69 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art.119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2003, 13 ss.; ID., *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1/2003, 70 ss.; A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *www.federalismi.it*, 3/2005; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, 5 maggio 2006; C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata"*, in *Le Regioni*, 3/2007, 604 ss.; F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli 2008; G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, 8/2011; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria: funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, 95 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in *www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\_contributi/patronigriffia\_federalismo.htm*; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, 49 ss.; F. GUELLA, *L'evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana: redistribuzione delle risorse o delle competenze?*, in *Le Regioni*, 2/2016, 225 ss. e, più recentemente, sia consentito rinviare al mio contributo *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della Macroregione del mediterraneo occidentale*, in R. D'AMICO, A. PIRAINO (a cura di), *Per la Macroregione del mediterraneo occidentale*, Milano 2018, 116 ss.

Mentre per un'analisi del sistema degli interventi speciali anteriore alla revisione costituzionale M. ANNESI, *Mezzogiorno, Costituzione e federalismo*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4/2000, 1315 ss.

“*diritto alla coesione ed alla solidarietà sociale*” dei cittadini<sup>28</sup>, che si riconnetta, peraltro, alle previsioni in merito degli artt. da 174 a 178 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Come opportunamente sottolineato, la coesione territoriale si ricollega a diritti fondamentali della persona puntualmente individuati dalla Costituzione – solidarietà (art. 2 e art. 119, c. 5, Cost.); uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.); interconnessione tra unità/indivisibilità e autonomia/decentramento (art. 5 Cost.); tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale (art. 117, lett. *m*), e art. 120 Cost.; sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza (art. 118 Cost.); leale collaborazione (art. 120 Cost.) – in modo che le diversità tra i territori «siano fattori di opportunità per il maggior godimento dei diritti della ‘persona situata’, esistenzialmente e socialmente, in essi, e non invece camicia di Nesso, freno, prigione per l’espansione di tali diritti»: cfr. M. MONTEDURO, *Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall’ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 136.

<sup>29</sup> Sulle politiche di coesione europee v. M. ANNESI, *La “costituzionalizzazione” della coesione economica, sociale e territoriale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2005, 53 ss.; R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione Economica e Sociale e programmazione Economica regionale*, Milano 2003; A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano 2003, 3793 ss.; R. LEONARDI, *Cohesion in the European Union*, in *Regional Studies* 40, 2006, 155 ss.; A. DI STEFANO, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 3/2008, 749 ss.; L. MASCALI, *L’obiettivo della cooperazione territoriale europea*, *ivi*, 497 ss.; R. LOUVIN, S. CHAUSSOD, *La politica di coesione economica e sociale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo. III. Le politiche dell’Unione*, Milano 2008, 817 ss.; F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 845 ss.; ID., *La politica di coesione nel diritto dell’integrazione amministrativa europea*.





---

*Contributo allo studio dei sistemi amministrativi comuni*, Napoli 2010; S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli 2011; G.P. MANZELLA, *Una politica influente. Vicende dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna 2011, 176 ss.; L. AZZENA, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità dell'ordinamento europeo*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli 2011, 103 ss.; F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, *ivi*, 4 ss.; F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, *ivi*, 87 ss.; C. DAW, *Cohesion Policy of the European Union: Facilitated by Supranational Institutions and Regional Autonomy or Hindered by National Sovereignty?*, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2012, Article 7, <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2012/iss1/7>; G. GRISI, *Diritti e coesione sociale*, in [www.personaemercato.it](http://www.personaemercato.it), 2012; G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2/2012, 213 ss.; A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale fra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino 2014, 99 ss.; G. LUCHENA, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale tra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 3/2014, 575 ss.; M.R. PRISCO, *Spazio, luoghi, territorio: ripensare la spazialità delle politiche di coesione territoriale*, in *Annali del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" (2012-2013)*, Bologna 2014, 67 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, *cit.*; A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23/2015; nonché i contributi contenuti nel volume curato da G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale*, Firenze 2016, ed in particolare quello degli stessi P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, 9 ss.; F.F. TUCCARI,





Si tratta di disposizioni<sup>30</sup> che impongono (e non solo consentono) l'adozione di puntuali misure (non esclusivamente di tipo finanziario) di perequazione e riequilibrio che garantiscano, come precisa la stessa disposizione costituzionale, «l'effettivo esercizio dei diritti della persona»<sup>31</sup>.

Occorre chiedersi, infatti, come opportunamente prospettato, come possa una nazione dualistica come l'Italia, economicamente e socialmente divisa, che non tollera diseguaglianza di sesso, razza, religione, diritti fondamentali inviolabili, tollerare invece consolidate «diseguaglianze economiche sociali di tipo territoriale», sicché se rimuove gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona «non dovrebbe anche rimuovere gli ostacoli a tale sviluppo che provengono dai divari territoriali?»<sup>32</sup>.

---

*Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, 59 ss. ai quali si rinvia per una completa rassegna della dottrina, mentre, per alcune considerazioni giuridiche sull'ultimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, si rinvia a C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2014, 567 ss.

<sup>30</sup> Sul quadro regolativo euronitario in materia si veda S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2018, 590 ss.

<sup>31</sup> È un epifenomeno del crescente pluralismo giuridico, ossia di quella situazione normativa nella quale concorrono e competono differenti ordini giuridici «nella regolazione dello stesso corso di azione o di insiemi di azioni aventi lo stesso oggetto»: così F. VIOLA, *Debolezza della volontà ed incertezza della ragione*, in ID., *Lo Stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, Bologna 2012, 22 ss.

<sup>32</sup> Che ha condotto ad individuare dinamiche patologiche (cfr. A. PINTORE, *Diritti insaziabili*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Roma-Bari 2001, 179 ss.) di «ipertrofia dei diritti»: cfr. A. BARBANO, *Troppi diritti. L'Italia tradita dalla libertà*, Milano 2018. Mentre S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012, 6, sottolinea come «con l'azione quotidiana, soggetti diversi mettono in scena una

E se i «diritti sono uno strumento di affermazione del soggetto entro un determinato quadro giuridicamente definito, [e] l'intervento dello Stato per renderne effettiva la titolarità non è qualcosa di aggiuntivo o di secondario», è quindi ad una prospettiva dinamica e non statica, nella quale si concepiscono i diritti come complessi concetti istituzionali, ed in tale contesto soprattutto i diritti sociali, possono essere considerati diritti in senso pieno<sup>33</sup>.

Ciò non vuol dire espandere a dismisura la platea dei diritti<sup>34</sup>, seppur ciò appaia in linea con la tumultuosa evoluzione sociale, soprattutto in corrispondenza alle dinamiche della società dell'informazione, sebbene tale tendenza non sempre risulti correlata all'ineludibile corrispondenza con la sfera dei doveri, ma riconoscere che le diseguaglianze<sup>35</sup> sociali determinate dal

---

ininterrotta dichiarazione di diritti, che trae la sua forza non da una qualche formalizzazione o da un riconoscimento dall'alto, ma dalla convinzione profonda di donne e uomini che solo così possono trovare riconoscimento e rispetto per la loro dignità e per la stessa loro umanità. Siamo di fronte a una inedita connessione tra l'astrazione dei diritti e la concretezza dei bisogni, che mette all'opera soggetti reali».

<sup>33</sup> Il riferimento è all'analisi, con ampi riferimenti alle teorie filosofiche sui diritti sociali, di L. BACELLI, *Diritti sociali e obblighi giuridici*, in M. COSSUTTA (a cura di), *Diritti fondamentali e diritti sociali*, cit., 13 ss., spec. 31, che precisa al riguardo che «non solo il diritto non è la conseguenza logica del dovere ma non c'è bisogno di postulare una correlatività deontica per ammettere l'«esistenza» di un diritto (cosa significa, peraltro, che un diritto «esiste»?»)».

<sup>34</sup> Così ancora S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, cit., 579 ss., secondo il quale lo «Stato ha obblighi rispetto alle aree arretrate, obblighi che derivano da un dovere di solidarietà, che nasce quando su un unico territorio nazionale sono presenti diversi gruppi territoriali, con gradi diversi di sviluppo».

<sup>35</sup> Per una recente illustrazione del principio di eguaglianza v., da ultimo, D. FLORENZANO, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, in D. BORGONOVO RE, F. CORTESE,

divario incidono sul nucleo stesso di tali diritti: la pari dignità sociale dei cittadini, pregiudicata al punto di comprimere oltre il livello minimale la sfera vitale di un essere umano.

L'indissolubile legame che vi è tra diritti sociali (originari, nuovi o ulteriori che siano) e dignità umana esprime la sua forza attraverso la democrazia pluralistica che riconosce l'eguaglianza sostanziale<sup>36</sup> e la parità di *chances*<sup>37</sup> quale elemento imprescindibile della giustizia sociale<sup>38</sup>, espressione dell'*unicuique suum tribuere*<sup>39</sup>.

---

D. FLORENZANO, *Diritti inviolabili, dovere di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino 2015, 113 ss.; sulle minacce delle diseguaglianze per la democrazia si veda S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano 2017, 54-55.

<sup>36</sup> Sulla quale si veda da ultimo S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia, Rivista di storia delle istituzioni*, 1/2017, 5 ss.

<sup>37</sup> Il riferimento è alla magistrale ricostruzione di G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 761 ss.

<sup>38</sup> Non è possibile in questa sede se non limitarsi a richiamare il grande dibattito sul tema a partire dalle teorie rawlsiane della «giustizia come equità», delle «istituzioni giuste», l'idea di «valore dell'eguaglianza democratica» e dalle critiche alla stessa mosse, per le quali si rinvia ad A. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano 2010, 65 ss. ed alla sua completa rassegna di dottrina.

<sup>39</sup> In dottrina si sostiene che proprio per evitare gli eccessi derivanti da una mera declamazione dei diritti fondamentali, o peggio di «presunti diritti fondamentali», occorre volgere lo sguardo alla effettiva componibilità, «senza che si ponga l'accento sul carattere "assoluto" di nessuno dei valori ad essi sottesi, sempre che si sia fatto tesoro della dura lezione schmittiana sulla "tirannia dei valori"». Così A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Riv. AIC*, 4/2011, 8.

L'inveramento dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta fondamentale postula, quindi, l'intervento pubblico e la sua opera di tutela, anche in considerazione degli oneri finanziari ed organizzativi di tale intervento (che si trasforma in un "*costo dei diritti*" medesimi), non può revocarsi in dubbio che gli stessi, interpretati nel prisma dei principi fondamentali della

---

Per l'A. infatti, quando un (presunto) diritto soggettivo ha pretese di "illimitatezza" vuol dire che non rispetta il (vero) diritto oggettivo, almeno il diritto costituzionale, che è invece un complesso «sistema di limiti»: dunque è illegittimo. Paradossalmente cessa di essere, o probabilmente non è mai stato, un vero diritto. Tale conclusione appare corroborata poi dalla circostanza che qualunque diritto, «foss'anche quello che appare (al diretto interessato) il più sacrosanto, se non è bilanciabile – e comunque se non è concretamente bilanciato – non può essere considerato meritevole di tutela, perché appunto non rientra nel gioco continuo e incessante di affievolimento ed espansione reciproca che, almeno nello Stato costituzionale, lega fra loro "tutte" le situazioni giuridiche attive». Si è anche detto che – nel caso dei diritti sociali – il bilanciamento si presenta ineguale, perché la fine (i diritti sociali della persona) non può essere posta sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica). In effetti, l'efficienza economica probabilmente serve quale strumento di risoluzione del bilanciamento fra due fini entrambi costituzionalmente rilevanti (diritti sociali ed equilibrio finanziario). Sicché si propugna, condivisibilmente, di passare dall'approccio ideologico dell'"assolutezza" astratta alla dimensione realistica della "negoziabilità" storica: in guisa da considerare giuridicamente qualificabili come fondamentali solo diritti ragionevoli, ossia moderati, relazionali e bilanciabili. «Dal mio punto di vista, concludendo su questo punto altrove meglio argomentato, una teoria dei diritti fondamentali, soprattutto dei c.d. diritti sociali, è buona solo se è accompagnata da un'adeguata teoria dei doveri, capace di combinarsi con la prima dando vita a una coerente e unitaria teoria della giustizia, e segnatamente della giustizia distributiva (o redistributiva) fra ricchi e poveri del mondo intero».

Costituzione medesima, debbano esser considerati ad ogni effetto «diritti costituzionali inviolabili»<sup>40</sup>.

Se è quindi il bilanciamento dei diritti costituzionalmente riconosciuti la cifra attraverso la quale declinarne la composizione concreta, anche quando essi risultino formalmente divergenti o giustapposti<sup>41</sup>, vi è tuttavia un livello di tutela essenziale ed incompressibile di detti diritti al di sotto del quale tale bilanciamento degenera in prevalenza sistematica e discriminante di alcuni di essi.

Non può sottacersi che la fase nella quale hanno prevalso i principi dell'austerità conseguente alla crisi finanziaria ha determinato l'accentuazione degli effetti di quel gioco continuo e incessante di affievolimento ed espansione reciproca che, almeno nello Stato costituzionale, lega fra loro “*tutte*” le situazioni giuridiche attive<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. ancora F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, cit., 153.

<sup>41</sup> I diversi modelli di bilanciamento, alternativi a quello “minimalista” – caratterizzato dall'assunto che i diritti (valori, principi, interessi) costituzionalmente sanciti non confliggano: che, semplicemente, non vi siano conflitti fra principi costituzionali) –, sono quello “*irenistico*”, che riconosce la molteplicità, e varietà, dei diritti, principi, valori, interessi che concorrono a costituire la dimensione etica sostanziale dello Stato costituzionale di diritto, sicché «diritti, principi, valori, interessi costituzionalmente sanciti possono sì confliggere; ma il conflitto è solo apparente, o provvisorio: è un fenomeno di superficie – ovvero, appartiene a un particolare stadio, una particolare fase, dell'interpretazione o dell'applicazione dei diritti fondamentali, una fase che si può, e si deve, superare» e quello “*particolaristico*” nel quale «diritti, principi, valori e interessi costitutivi della dimensione etica sostanziale dello Stato costituzionale di diritto confliggono davvero, sono davvero antinomici (indeterminati, incommensurabili, eterogenei)», così B. CELANO, *Diritti, principi e valori nello Stato costituzionale di diritto: tre ipotesi di ricostruzione*, cit.

<sup>42</sup> Così ancora A. SPADARO, *op. e loc. ult. cit.*

E quella tendenza, opportunamente definita «ripugnante» per il costituzionalismo (almeno nella sua tradizione personalista e solidarista), ossia che le dinamiche economico-sociali indotte dalla legislazione della crisi giungano al paradossale esito di colpire i meno abbienti e scalfire i più ricchi<sup>43</sup>, possa riscontrarsi nell'aggravamento del divario nord-sud, soprattutto di tipo qualitativo (desertificazione imprenditoriale, spopolamento, degrado delle periferie metropolitane, emigrazione giovanile ed intellettuale, scadimento dei servizi) che esplica effetti di «impoverimento irreversibile» delle aree più deboli del Paese – quel che puntualmente continua a rilevare la SVIMEZ<sup>44</sup> – con le ineludibili refluenze sul livello di tenuta dei diritti sociali siccome declinati, compresi sino allo svilimento.

---

<sup>43</sup> In tal senso v. ancora A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., in part. 5 ss. Sulle complesse questioni connesse alla tutela dei diritti sociali di fronte all'incedere della crisi economica ed alle conseguenti misure di austerità v., tra gli altri, E. BALBONI, *Coesione sociale e livelli essenziali delle prestazioni: due paradigmi paralleli della tutela multilivello dei diritti sociali*, in ID. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 7 ss. e, anche per una prospettiva comparata, S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, cit.

<sup>44</sup> E questo nei diversi *Rapporti* dal 2014 in poi e che trova conferma nel *Rapporto 2017* (consultabili in [www.svimez.info](http://www.svimez.info)) che evidenzia, a fronte di un tasso di occupazione che è il peggiore d'Europa (di quasi 35 punti percentuali inferiore alla media UE a 28), la «emersione di un nuovo dualismo, quello demografico: una popolazione in rapido invecchiamento in un'area ancora caratterizzata da un forte deficit di capitale fisso sociale potrebbe innescare un pericoloso circolo vizioso di maggiori oneri sociali, minore competitività del sistema economico, minori redditi e capacità di accumulazione e crescente dipendenza dall'esterno».

Dati che adesso risultano purtroppo ulteriormente confortati dalle anticipazioni del *Rapporto 2018* che rileva una frattura sempre più marcata tra giovani (di età sempre più avanzata) ai margini del mercato del lavoro, esclusi o precari, e lavoratori a fine carriera (peraltro appartenenti a coorti demografiche molto numerose), indotti a ritardare sempre più l'uscita verso il pensionamento. Il tasso di occupazione dei 15-34enni è sprofondato dal

Sulla questione – come noto – rileva la concreta applicazione dell’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., giusta il quale lo Stato ha legislazione esclusiva sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>45</sup>. La norma non si limita a riconoscere in merito la competenza legislativa esclusiva, ma assegna allo Stato il ruolo di garante del nucleo essenziale dei diritti prescrivendone l’eguale tutela sul territorio e nei confronti di tutti i cittadini.

Come rilevato dal Giudice delle leggi, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, più che configurarsi come una «materia» in senso stretto, costituisce un «minimo comune denominatore», idoneo a riguardare tutte le materie e, quindi «trasversale», siano esse concorrenti o esclusive. Ne discende che nell’attuazione dei diritti civili e sociali il legislatore statale ha il preciso compito di assicurare a ogni cittadino, indifferentemente dalla Regione nella quale vive, il contenuto essenziale dei medesimi<sup>46</sup>, sino alle più recenti

---

35,8% del 2008 al 28,5% del 2017; solo poco più di un giovane su quattro è al lavoro, il che determina una drammatica crescita dell’emigrazione giovanile, soprattutto intellettuale: «negli ultimi 16 anni hanno lasciato il Mezzogiorno 1 milione e 883 mila residenti: la metà giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni, quasi un quinto laureati, il 16% dei quali si è trasferito all’estero. Quasi 800 mila non sono tornati».

<sup>45</sup> Come noto, la norma va letta in correlazione con quanto previsto dall’art. 120, secondo comma, Cost., che riconosce al Governo la possibilità di sostituirsi agli organi di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, tra l’altro, quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

<sup>46</sup> Corte cost., sent. 26 giugno 2002, n. 282, la si veda con nota di D. MORANA, *La tutela della salute fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza*

evoluzioni nella lettura della norma, di fronte alla complessa questione del bilanciamento rispetto alle esigenze di riequilibrio di bilancio, che ha condotto la Corte a ritenere che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>47</sup>.

È ormai un dato acquisito che l'effettività dei diritti sociali si articola attraverso l'intima connessione fra sostenibilità (economico-finanziaria), fattibilità, esigibilità, giustiziabilità<sup>48</sup>. E non può non rilevarsi, anche a

---

282/2002 della Corte costituzionale, in *Giur. cost.*, 2002, 2034 ss. e di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, *ivi*, 2951 ss. Tra le ulteriori sentenze della Corte che si collocano nel medesimo solco vanno ricordate la n. 248 del 2006; la n. 387 del 2007; la n. 50 del 2008.

<sup>47</sup> Così Corte costituzionale n. 275 del 2016, per alcuni commenti in dottrina si vedano, tra gli altri: A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 gennaio 2017; L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 17 marzo 2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 maggio 2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 gennaio 2017.

<sup>48</sup> In tal senso ancora A. SPADARO, *op. ult. cit.*, 7, per il quale se non appare sufficiente la mera declamazione dei diritti sociali, non è neanche sufficiente supporre di avere all'inizio e in astratto la disponibilità economica per soddisfare tali diritti (sostenibilità). Ne discende che i legislatori, nazionali e comunitari, debbano svolgere puntuali verifiche sugli effetti "nel tempo" delle normative che intendono adottare – c.d. analisi dell'impatto economico del diritto –, in assenza di tali verifiche infatti non può ritenersi sussistente alcuna forma di concreta fattibilità pratica, «alla soddisfazione di tale complesso requisito (fattibilità *ex ante*



seguito del tumultuoso incedere di misure ispirate all'austerità che dal 2010 in poi sono state adottate al livello europeo, la pesante tensione che esse hanno innescato tra i valori fondanti l'ordinamento comunitario (libertà economiche, concorrenza, mercato) ed i valori che hanno dato vita alle costituzioni dei paesi fondatori dell'Unione<sup>49</sup>.

Anche se da una lettura che contempera i principi in materia dell'ordinamento interno e di quello europeo si può dedurre che il nesso protezione-promozione dei diritti (in particolare di quelli sociali), sebbene di fronte a differenze applicative a seconda dei diritti garantiti (diritti inerenti il lavoro e diritti a prestazione pubblica), e «pur corrispondendo come abbiamo visto a una diversa distribuzione di attribuzioni fra Stati membri e Unione, è comunque strettissimo»<sup>50</sup>.

---

ed *ex post*) e da un buon *drafting* legislativo – ossia dalla chiarezza delle procedure con cui il cittadino può far valere la propria situazione giuridica attiva – dipende l'esigibilità e, quindi, la giustiziabilità, dei diritti sociali, oggi in Europa»,

<sup>49</sup> Da ultimo si veda al riguardo su tali questioni A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2017, 12.

<sup>50</sup> C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in [http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Pinelli\\_relazione\\_convegno1.pdf](http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Pinelli_relazione_convegno1.pdf), 2011. L'A. tuttavia accompagna questa considerazione con due precisazioni: la prima partendo dalla paralisi del processo decisionale dell'Unione sui temi in questione che non deriva da cattiva volontà politica delle istituzioni europee in quanto tali, ma dagli intrecci, talora perversi, con gli interessi e più di recente con i rigurgiti protezionistici delle autorità nazionali, che il Trattato di Lisbona ha solo in parte saputo dipanare. In secondo luogo basta paragonare l'attitudine delle «Corti europee e nazionali a quella dei legislatori di Bruxelles e (della gran parte) delle capitali degli Stati membri, per accorgersi come la linea discriminante nella tutela dei diritti sociali passa ormai lungo questo crinale, non più sul versante della distinzione fra Unione e Stati membri».

La garanzia dei diritti sociali trova un effettivo inveroamento attraverso la predisposizione di strutture organizzative e risorse finanziarie adeguate (all'istruzione, alla sanità, all'assistenza, al lavoro), ed ha assunto una morfologia c.d. «multilivello»<sup>51</sup>, nella quale concorrono per le rispettive competenze: Stato centrale, Regioni ed autonomie locali, con ruoli sempre più decisivi in merito non solo alla programmazione, ma anche alla pianificazione e al finanziamento dei servizi<sup>52</sup>.

Avuto riguardo alla particolare prospettiva che si intende offrire nel descrivere quel che ormai appare divenuto un consolidato e strutturale fenomeno di degradazione dei diritti sociali nel Sud del Paese, non ci si può sottrarre dall'onere di declinarla in termini risolutivi attraverso un approccio orientato, piuttosto che a sempre più insostenibili tagli di spesa, ad “investire” sull'inveramento di tali diritti. Infatti, soltanto una ripresa tangibile di condizioni di vivibilità e competitività, attrazione degli investimenti e della ricerca (c.d. *business environment* o ecosistema innovativo), qualità della formazione scolastica e universitaria, salubrità ambientale e sicurezza idrogeologica, legalità del Mezzogiorno può far ripartire la forza vitale della coesione economico-sociale essenziale per la stessa competitività del Paese<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Sui limiti di tale espressione, che in questa sede non è possibile adeguatamente perlustrare, si rinvia a M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *www.rivistaaic.it* 2/2018.

<sup>52</sup> Al riguardo si vedano i contributi contenuti nei volumi F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino 2006 ed E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit.

<sup>53</sup> In tal senso si vedano S. CASSESE, *Le questioni meridionali*, in ID. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, Bologna 2016, 10 ss. e A. GIANNOLA, *Mezzogiorno oggi: una sfida*

Occorre in altre parole chiedersi se di fronte a quella che appare ormai una compressione diffusa e prolungata, e da verificare altresì se giunta oltre i livelli essenziali, dei diritti sociali di intere aree del Mezzogiorno non si ponga un problema più ampio del risalente confronto sui temi del divario Nord-Sud, problema che non può refluire anche sulle recenti tendenze devolutive propugnate da alcune regioni settentrionali che puntano ad attrarre (molteplici) competenze e le conseguenti risorse, nell'alveo del c.d. federalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. – la cui applicazione, giova ricordarlo, è limitata alla «organizzazione della giustizia di pace», alle «norme generali sull'istruzione», alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» ed alle materie «di cui al terzo comma

---

*italiana, ivi, 489 ss. e più recentemente dello stesso Autore, Dalla dipendenza alla interdipendenza Nord-Sud: una nuova stagione per la ripresa dello sviluppo, in Riv. ec. Mezz., 4/2017, 843 ss. e più di recente L. BIANCHI, Il divario delle condizioni sociali e della qualità e quantità delle prestazioni rese ai cittadini meridionali, in Riv. giur. Mezz., 3/2018, 633 ss.*

dell'articolo 117»<sup>54</sup> – ed in assenza di un'adeguata considerazione alle questioni delle perequazioni<sup>55</sup> e della coesione.

Coesione economica, sociale e territoriale che, come opportunamente sottolineato, costituisce «obiettivo» che assurge ad autentico «principio costituzionale» dell'ordinamento europeo, operando, alla stregua delle

---

<sup>54</sup> Che sono: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

<sup>55</sup> È noto che nel contesto della contraddittoria attuazione del c.d. federalismo fiscale la questione della perequazione, cruciale in un Paese fortemente diviso sul piano economico e del conseguente gettito fiscale (dal quale la questione dei c.d. residui fiscali, meno agevoli da computare rispetto alle emergenze contabili), ha avuto (e continua ad avere) un ruolo purtroppo marginale. Cfr. in merito C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, cit.; S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 1/2011, 53 ss.; M. BORDIGNON, *La perequazione*, in AA.VV., *Federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano 2012, 273 ss.; C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1/2013, 51 ss., nonché i contributi contenuti nel libro da me curato *Federalismo fiscale e perequazione. L'autonomia della responsabilità*, Roma 2013.

richiamate previsioni dell'art. 175 TFUE, sia a livello nazionale che europeo<sup>56</sup>.

### *3. L'aggravamento quali-quantitativo del divario Nord-Sud e la degradazione dei diritti sociali*

Va al riguardo osservato che il divario Nord-Sud, che connota l'Italia dall'unificazione, opportunamente definito «il maggiore fallimento dello Stato unitario»<sup>57</sup>, piuttosto che venir eliminato o semplicemente ridotto, a seguito della crisi iniziata nel 2008 e protrattasi per lunghi dieci anni e delle misure legislative di bilancio volte a contrastarla, spesso di matrice europea, è stato accentuato in termini quantitativi, ma soprattutto si è aggravato in termini qualitativi tracimando nella compromissione di alcuni elementi essenziali anche per immaginare una ripresa dello sviluppo, a partire dalla

---

<sup>56</sup> Così L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino 2014, 85 ss.

<sup>57</sup> Cfr. Relazione svolta da S. CASSESE alla “*Assemblea nazionale del Mezzogiorno*” tenutasi, su iniziativa di Governo statale, Regione e Unioncamere, a Napoli il 12 novembre 2016 e pubblicata in *Giorn. dir. amm.*, 1/2017, 37 ss., richiamando le analisi di E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna 2013. Il Maestro evidenzia, altresì, che la «questione meridionale» presenta tre caratteristiche: a) il divario aumenta, anche se il ritardo diminuisce, perché se il Mezzogiorno cammina, il Nord corre (ma l'economia europea corre ancora di più); b) il ritardo istituzionale aumenta: nel Mezzogiorno la qualità delle istituzioni risulta in generale sempre più bassa rispetto al Nord; c) si aggrava il ritardo temporale comparato: la Germania in meno di trenta anni è riuscita a diminuire fortemente il divario tra regioni occidentali e regioni orientali, la Spagna in un periodo comparabile a fare altrettanto con l'Andalusia, adesso in ID., *Dallo sviluppo alla coesione*, cit., 598.

vulnerazione del capitale sociale determinato dalla massiccia emigrazione giovanile ed intellettuale (dal 2002 hanno lasciato il Sud 1,8 milioni di persone, la metà giovani), allo spopolamento delle aree interne ed al crescente degrado delle conurbazioni, alla desertificazione imprenditoriale senza precedenti e probabilmente oltre il punto di non ritorno, alla rarefazione dell'innovazione, alla diffusione della povertà assoluta e relativa<sup>58</sup>.

Ed una prova di tale profonda dicotomia si rinviene, con riguardo alla spesa pubblica consolidata (la spesa che nel territorio effettuano tutti i livelli di governo: Stato, Regione, Provincia e Comune), nella *Relazione finale della Commissione bicamerale sul federalismo fiscale*, la quale, al termine della XVII legislatura, ha precisato che tale spesa «nelle autonomie speciali del nord è

---

<sup>58</sup> La crescente incidenza della povertà, sia assoluta che relativa, nel Sud è misurata annualmente dall'Istat, si veda il rapporto 2017 in [www.istat.it/it/files/2017/07/Report\\_Poverta\\_2016.pdf](http://www.istat.it/it/files/2017/07/Report_Poverta_2016.pdf).

Va segnalato che nel Sud e nelle Isole l'incremento dell'incidenza di povertà relativa rispetto al 2016 concerne sia le famiglie di occupati dipendenti (dal 18,3% al 22,0%), soprattutto con persona di riferimento inquadrata fra gli operai e assimilati (dal 27,6% al 32,7%), sia quelle di non occupati (dal 21,0% al 27,8%), in cerca di occupazione (dal 40,1% al 48,8%) e di ritirati dal lavoro, sebbene in misura più contenuta (dal 18,0% al 21,5%). Se in termini percentuali l'incidenza di povertà relativa si attesta a livelli bassi per il Nord (sempre al di sotto del 10% ed inferiori alla media nazionale) la Sicilia presenta il valore più elevato (29,0%) seconda solo alla Calabria (35,3%) mostrando un incremento rispetto alla dinamica del Mezzogiorno (passata da 19,7 a 24,7%). Seguono poi Campania (24,4%) e Puglia (21,6%). Tale situazione di crescente disagio sociale, divenuto insostenibile, non può che essere affrontata con decise misure di contrasto alla povertà, di sostegno al reddito, di rafforzamento dell'assistenza, ma soprattutto di investimenti che rilancino produttività e competitività.

Per più approfondite considerazioni si rinvia a L. BIANCHI, *Il divario delle condizioni sociali e della qualità e quantità delle prestazioni rese ai cittadini meridionali*, cit.

superiore alla media nazionale; risulta quasi in linea in Sardegna ed è ridotta del 16 per cento circa, rispetto a tale media, in Sicilia»<sup>59</sup>.

Mentre, con riferimento alla contrazione degli investimenti pubblici, la *Relazione sul Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) 2017* precisa che nel comparto delle Regioni del Mezzogiorno la spesa in conto capitale «subisce una contrazione di oltre il 40 per cento, osservabile dal lato sia degli investimenti che dei trasferimenti e che interessa tutti i territori regionali, contro una variazione positiva per il Centro-Nord del 13 per cento circa, tendenza che si registra in entrambe le poste di spesa, ma in maniera più accentuata dal lato dei trasferimenti. La Sicilia, in particolare, evidenzia una contrazione della spesa ben al di sopra del valore medio per il Mezzogiorno superando il 56 per cento (contrazione tutta a carico degli investimenti), ma anche la Campania si distingue con una riduzione della spesa del 48 per cento (da imputare invece alla caduta dei trasferimenti)»<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale* ([http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/016bis/028/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/016bis/028/INTERO.pdf)).

<sup>60</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Relazione sul Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) 2017*, in [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/CPT/Temi/Temi\\_4\\_Rapporto\\_CPT\\_2017.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/CPT/Temi/Temi_4_Rapporto_CPT_2017.pdf).

Va poi considerato che la spesa in conto capitale nazionale rilevata già dal 2015 era in decrescita, essendo passata dai 68,2 miliardi di € del 2014 ai 65,4 del 2015 e risultando ancora inferiore del 29 per cento rispetto al 2009; il suo rapporto con il PIL passa così dal 5,8 per cento del 2009 al 4,2 per cento del 2015; gli investimenti in particolare si riducono nel 2015 del 38 per cento rispetto al 2009, passando, in rapporto al PIL, dal 4,3% al 2,7%. Sempre per il rapporto sui CPT (*Conti Pubblici Territoriali - relazione annuale 2017*) può rilevarsi che nel Mezzogiorno la riduzione di investimenti si attesta (-2,5 per cento) evidenziando risultati

Peraltro, nel periodo 2012-2014, soltanto il 4% della spesa pubblica primaria destinata al Sud e l'1,7% di quella nazionale complessiva è rappresentato dalle politiche di sviluppo regionale. Queste ultime pesano poco ed è proprio la spesa di investimento in conto capitale complessiva che si è fortemente ridotta non potendo essere riequilibrata dai pur consistenti interventi strutturali di matrice europea, peraltro progressivamente distorti dalla loro funzione “aggiuntiva” rispetto alle politiche nazionali di riequilibrio<sup>61</sup>.

Come emerge poi dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), la spesa primaria delle Amministrazioni locali della Sicilia nel triennio 2014-16 è diminuita del 2,7 per cento in media l'anno; in termini

---

che ampliano, in termini di spesa pro capite, il divario tra le aree centro-settentrionali e quelle centro-meridionali.

<sup>61</sup> La stessa Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha poi precisato che sebbene sia i fondi strutturali che il Fondo di sviluppo e coesione abbiano svolto una funzione essenziale di sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno, perché rappresentano più della metà (circa il 53,4 per cento nel triennio 2012-2014) delle risorse in conto capitale complessive, «l'incremento assai rilevante di rendicontazione in alcuni anni, in relazione al ciclo pluriennale europeo, porta a disperdere e diluire il carattere aggiuntivo degli interventi. Molte spese si sono concentrate nel 2015, anno in cui per le politiche aggiuntive nel Mezzogiorno raggiungiamo addirittura una quota del 67 per cento sulla spesa totale in conto capitale. Nel centro-nord si è registrata una caduta delle risorse ordinarie, che non è stata sufficientemente compensata dalla politica aggiuntiva». A questo riguardo giova tenere conto peraltro del fatto che le risorse aggiuntive per la politica regionale costituiscono una quota assolutamente ridotta della spesa pubblica totale e rimane di parziale rilievo il ruolo della spesa pubblica ordinaria. Sulla quale si v. C. TUCCIARELLI, *Lost in Transition: la relazione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, 7/2018.



pro-capite è stata pari a 3.263 €, un dato ampiamente inferiore alla media italiana ed a quella delle Regioni a statuto speciale<sup>62</sup>.

Si determina così quella che sempre la SVIMEZ<sup>63</sup> ha definito la spirale nella quale si rincorrono bassi salari, bassa produttività, emigrazione giovanile, invecchiamento della popolazione e minor benessere. Una condizione tutta meridionale ed insulare di «paura di esclusione dai processi di modernizzazione» in atto presenti nelle aree economicamente più robuste del Paese (anch'esse colpite dalla crisi sistemica, ma che hanno avviato la ripresa), con la conseguenza di ingenerare in quelle strutturalmente caratterizzate da bassi livelli di occupazione e diffuse zone di marginalità una percezione di isolamento e insoddisfazione che le tradizionali ricette delle politiche di sviluppo non riescono più a superare.

In altri termini, sembra ormai prevalere un'irrimediabile percezione della decrescita che tracima in una vera e propria frattura del sistema dei diritti di cittadinanza che si misura nel livello dei servizi pubblici i quali, nonostante

---

<sup>62</sup> In particolare, le spese in conto capitale hanno subito una contrazione, pari al 15,5 per cento in media l'anno nel triennio considerato; questo andamento ha interessato tutte le categorie di amministrazioni e si è riflesso in una riduzione degli investimenti fissi lordi in rapporto al PIL regionale, che nel triennio sono passati dall'1,4 all'1,0 per cento. La contrazione degli investimenti si è concentrata nel 2016, in connessione con la chiusura della programmazione 2007-2013, ed è proseguita anche nel 2017 quando, in base ai primi dati provvisori, la spesa per investimenti è ulteriormente diminuita di oltre un decimo. Cfr. [https://www.siope.it/Siope/Banca d'Italia 2018](https://www.siope.it/Siope/Banca_d'Italia_2018).

<sup>63</sup> Cfr., da ultimo, SVIMEZ, *Anticipazioni del Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2018*, in [www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2018/2018\\_08\\_01\\_anticipazioni\\_testo.pdf](http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2018/2018_08_01_anticipazioni_testo.pdf).

Sulle drammatiche dinamiche migratorie giovanili ed intellettuali, dovute anche alla crisi strutturale del sistema universitario meridionale, si rinvia al numero monografico della *Riv. ec. Mezz.*, 3/2017 e alla presentazione di R. PADOVANI, *L'Università nel Mezzogiorno*, in [www.svimez.info/images/INIZIATIVE/2018/2018\\_06\\_25\\_presentazione\\_rem\\_padovani\\_bis.pdf](http://www.svimez.info/images/INIZIATIVE/2018/2018_06_25_presentazione_rem_padovani_bis.pdf).

la pur lievissima ripresa del PIL ed occupazione, rimane drammaticamente più basso del Centro-Nord ed analoghe tendenze hanno riguardato la vivibilità e l'ambiente, la dotazione infrastrutturale, gli *standard* di istruzione, l'università e la ricerca, l'efficienza dei trasporti locali, ed in particolare la qualità dei servizi sanitari e di cura per adulti ed infanzia.

E proprio con riguardo al tema cruciale dei servizi alla salute vi è chi opportunamente rileva, di fronte alla circostanza che la complessiva determinazione dei costi standard stabiliti dalla legislazione nazionale siano ancora un lontano traguardo, la paradossale vicenda di «una silenziosa emigrazione interna, con spostamenti di residenza di centinaia di migliaia di cittadini dal Sud al Centro-Nord al solo scopo di accedere a prestazioni sanitarie decenti; gli altri, che non se lo possono permettere, vengono così discriminati due volte, per ragioni territoriali oltre che di reddito»<sup>64</sup>. Considerazioni queste che possono pacificamente esser estese al settore dell'università o della ricerca.

Tutto questo pur di fronte ad una sostanziale invarianza del peso fiscale, la prossimità con regimi di fiscalità di sviluppo concorrenziali fondati sulla condizione di insularità (Malta, Corsica, Baleari)<sup>65</sup> ed il permanere di una

---

<sup>64</sup> Così testualmente C. PINELLI, *Conflitti istituzionali e costi sociali del regionalismo italiano*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma 2017, 93, che individua ulteriori elementi di discriminazione sociale e territoriale nel sostanziale mantenimento della polverizzazione dell'articolazione dei Comuni e nelle peculiari prerogative finanziarie (di alcune) delle Regioni speciali.

<sup>65</sup> Sia consentito sul punto rinviare alle più ampie considerazioni svolte nel mio contributo *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli 2018.

diffusa criminalità, con l'ulteriore effetto di scoraggiare significativamente l'attrazione di investimenti e la nascita di nuove imprese<sup>66</sup>.

Tutto ciò non costituisce più soltanto la morfologia di un Paese diviso sul piano economico, sociale e territoriale<sup>67</sup> – anche per le gravi responsabilità

---

<sup>66</sup> Sul regime della fiscalità di sviluppo si veda da ultimo G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino 2017; M. ORLANDI, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Roma 2018 e sia permesso il richiamo anche del mio contributo *Autogoverno, insularità e fiscalità di sviluppo nell'ordinamento europeo, una comparazione tra Paesi Baschi e Sicilia*, in c.so di pubb. in *Riv. giur. Mezz.*, 2018 ai quali si rinvia per più ampi riferimenti in dottrina.

<sup>67</sup> Il recente *Rapporto sulle economie territoriali (marzo 2018)*, dell'Ufficio studi di Confcommercio, in [www.confcommercio.it](http://www.confcommercio.it) (il cui contributo si deve a M. BELLA e S. DI SANZO) evidenzia una divaricazione territoriale radicale del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, dimostrata attraverso lo studio sull'andamento dell'indice sulla *produttività totale dei fattori*. Tale indice dipende da quattro fattori i quali spiegano le accelerazioni o i ritardi di produttività che non sono colti dallo stock di capitale produttivo e dall'occupazione e che misurano, rispettivamente, la *qualità del capitale umano*, *l'accessibilità infrastrutturale*, *il livello di carico burocratico* e *il livello di illegalità*.

In particolare, la ricerca dimostra che «le cause della scarsa produttività del lavoro nel Sud siano imputabili alla produttività totale dei fattori, e quindi ad inefficienze strutturali, materiali e non. In particolare a fronte di una crescita significativa della produttività multifattoriale nel Nord-est, e di un'evoluzione moderata, ma comunque favorevole nel Centro e nel Nord-ovest, la produttività sistemica si sarebbe ridotta di circa il 7% nel Mezzogiorno tra il 1996 e il 2017. In altre parole, in modo approssimativo, si potrebbe sostenere che l'Italia ha una serie di problemi che possono essere assemblati in un'unica metrica, quella territoriale: il problema "Italia" è in larga misura l'arretramento strutturale del Mezzogiorno, un'area che, come detto, vale (ancora) oltre un terzo della popolazione e quasi quarto del prodotto lordo». Per affrontare le tale situazione si prospetta una strategia di investimenti diretta a migliorare il capitale umano, l'efficienza burocratica, il sistema dei

delle classi dirigenti meridionali – che dimostra non solo l’incapacità di uscire da una condizione radicata quanto ormai patologica, ma tracima nella compressione dell’esercizio dei diritti sociali o civici e diviene elemento di indubbia discriminazione all’interno dell’ordinamento giuridico italiano ed europeo, pur di fronte agli accresciuti presidi, sinteticamente illustrati, sul piano del riconoscimento di cui questi diritti fondamentali godono.

4.1. *Le prospettive del regionalismo differenziato: procedere “per sottrazione” o in termini di riequilibrio «nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119»?*

Nessuno ha mai revocato in dubbio che la «questione meridionale»<sup>68</sup>, o meglio le «questioni meridionali», stante la variegata morfologia che connota

---

trasporti e ad accrescere il rispetto delle regole, ben più efficace della sola deflazione salariale che altri propone (T. BOERI, *A tale of two Italies*, in *www.politico.eu*, e secondo il quale «i differenziali di produttività tra un’azienda in Lombardia e una in Sicilia sono intorno al 30 per cento, mentre le differenze nei salari nominali a parità di qualifiche e nello stesso settore sono nell’ordine del 5 per cento, con effetti anticompetitivi per le aziende meridionali con effetti di aggravamento sulla disoccupazione al Sud, sull’emigrazione al Nord con prezzi delle case e costo della vita più alti e, dunque, salari reali più bassi al Nord che al Sud»).

<sup>68</sup> «Questa grande questione, che è “meridionale” soltanto di nome, perché in effetti è “italiana” nel senso più squisito della parola, sta per tornare alla ribalta politica nel momento storico più propizio alla sua esatta impostazione, e tale ritorno riempie di gioia il cuore di coloro che per lungo tempo non hanno fatto altro che sognare l’avvento di una classe dirigente meridionale, decisa a rinnegare il falso unitarismo italiano e ad affrancare il Mezzogiorno dal rango coloniale in cui è stato fino a ieri tenuto»: G. DORSO, *La questione meridionale*, in *Risorgimento*, n. 187, 1944.

la vicenda<sup>69</sup>, abbiano preminenti connotati di ordine sociale, ma si è giunti ad una fase nella quale senza politiche territorialmente differenziate per quest'ampia area europea capaci di riequilibrare la qualità dei beni pubblici essenziali, la «dicotomia dei diritti di cittadinanza» è solo destinata ad aggravarsi, minando alle fondamenta l'equilibrio di sistema dei diritti sociali.

Sul piano storico-economico rispetto alle due tradizionali letture che si sono contrapposte per lungo tempo (il divario Nord-Sud è immanente alla nascita ed alla storia dello Stato italiano e, pur con andamenti altalenanti, giunge sino ai giorni nostri o, al contrario, l'unificazione ed il «depauperamento del Mezzogiorno» avrebbero alimentato la frattura economico-sociale durante i quasi 160 anni dalla nascita dello Stato)<sup>70</sup>, sembra adesso prevalere quella che, attraverso una strutturale differenziazione quantitativa per fasi diverse dell'ormai lungo periodo unitario, rileva che il Sud che si affaccia all'Unità già arretrato, soprattutto negli indicatori sociali (istruzione, speranza di vita, povertà, tessuto industriale e produttivo), nelle infrastrutture e nella produttività, subisce un pesante aggravamento del divario di reddito nella prima metà del Novecento, a causa degli effetti delle due guerre mondiali e delle politiche del ventennio

---

<sup>69</sup> Così ancora S. CASSESE, *Le questioni meridionali*, cit., 10 ss., che descrive puntualmente l'andamento sinusoidale del divario ed il controverso impegno delle istituzioni statali per affrontarle e risolvere «le questioni meridionali».

<sup>70</sup> Per una ricostruzione di tale dibattito si veda E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit. Dello stesso A. si veda anche ID., *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna 2007 nonché l'ormai classico contributo di C. TRIGLIA, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna 1992 e più recentemente F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari 2013.

fascista<sup>71</sup>, solo in parte recuperato con le misure approntate negli anni 50-70, poi troppo presto abbandonate<sup>72</sup>.

Epifenomeni, questi, che fanno correttamente propendere per la conclusione che lo Stato italiano abbia fallito proprio nel suo principale obiettivo di unificazione economica, conseguente a quella politica<sup>73</sup>.

Anche se resta comunque impregiudicato che vi siano condizionamenti meta-economici, in alcuni casi risalenti nel tempo, che hanno comunque inciso sul divario e che ne ostacolano il superamento<sup>74</sup>.

Le pesanti restrizioni di bilancio successive alla crisi, l'inversione delle tendenze demografiche, politiche di investimento orientate a favorire le zone

---

<sup>71</sup> Così S. LUPO, *La questione. Come liberare la storia del Mezzogiorno dagli stereotipi*, Roma 2015, ma più recentemente G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna 2018, 226 ss.

<sup>72</sup> Cfr. V. DANIELE, P. MALANIMA, *Regional Wages and the North-South Disparity After the Unification*, in *Riv. di St. ec.*, 2/2017, 117 ss., ai quali si rimanda per ulteriori approfondimenti in merito.

<sup>73</sup> Ed infatti, l'integrazione di economie con livelli diversi di sviluppo avrebbe potuto determinare movimenti di capitale e di forze di lavoro sufficienti per unificare economicamente le aree appartenenti allo Stato soltanto di fronte a precise scelte di politica economica. Oltre alle già citate considerazioni di S. CASSESE, si vedano pure, nella più recente letteratura meridionalistica, G. PESCOSSOLIDO, *La questione meridionale in breve*, Roma 2018 e P. BUSETTA, *Il coccodrillo si è affogato. Mezzogiorno: cronache di un fallimento annunciato e di una possibile rinascita*, Soveria Mannelli 2018.

<sup>74</sup> In tal senso si veda il contributo collettaneo di M. BIGONI, S. BORTOLOTTI, M. CASARI, D. GAMBETTA, F. CABBOTTO, *Amoral Familism, Social Capital, or Trust? The Behavioural Foundations of the Italian North-South Divide*, in *The Economic Journal*, Agosto 2016, n. 126, 1318 ss.

più ricche del Paese (tant'è che il legislatore, nel 2017<sup>75</sup>, ha dovuto prescrivere che gli investimenti delle amministrazioni statali debbano corrispondere alla percentuale degli abitanti del Sud, il 34%, compromesso invero poco coerente con le dimensioni territoriali e l'esigenza irrisolta di perequazione infrastrutturale<sup>76</sup> e peraltro ancora privo di risultati tangibili) e ad utilizzare in termini sostitutivi le risorse europee (assoggettate, altresì, ai vincoli di bilancio per la parte del cofinanziamento domestico, con conseguenti effetti paralizzanti sull'andamento della spesa) sono state solo in parte mitigate dall'adozione (invero tardiva e per taluni versi contraddittoria) di una serie di misure di sostegno al Mezzogiorno (credito d'imposta, zone economiche speciali, iniziative quali «resto al sud»)<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Il criterio del 34%, sancito dall'art. 7 bis del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, conv. con mod. dalla l. 27 febbraio 2017, n. 18, c.d. «decreto Mezzogiorno», è particolarmente restrittivo nel presupposto che gli investimenti pubblici, in particolare se riferiti alle infrastrutture oltre che alla popolazione residente, dovrebbero riguardare l'effettiva consistenza territoriale del Mezzogiorno, che supera il 40% del territorio nazionale e riguardare anche società pubbliche e concessionari quali Anas, Ferrovie dello Stato, Società aeroportuali, Autorità di sistema portuale etc., che restano invece incredibilmente estranee da tale pur minimale quantificazione.

Come sottolineato, invero, proprio per garantire, anche nel lungo periodo un recupero del divario registrato, tale criterio percentuale avrebbe dovuto essere ben più consistente anziché limitarsi ad una quantificazione minimale sulla percentuale di residenti, cfr. A. GIANNOLA, *La clausola del 34% e lo sviluppo possibile del Mezzogiorno e dell'Italia*, in [www.opencalabria.it](http://www.opencalabria.it), 14 febbraio 2018.

<sup>76</sup> Sia consentito rinviare nuovamente al libro che ho curato su *Federalismo fiscale e perequazione. L'autonomia della responsabilità*, cit., rimasta anch'essa vittima del "fallimento" del federalismo fiscale di cui alla l. n. 42 del 2009 e s.m.i.

<sup>77</sup> Per una rassegna delle quali v. G. COCO, A. LEPORE (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Bari-Roma 2018.

Il permanere di forti elementi di criticità nell'economia meridionale<sup>78</sup>, accresciuti da una crisi che ha assunto connotati sistemici e strutturali e non mitigati dai timidi segnali di ripresa, l'incapacità di approntare rimedi adeguati alla condizione di insularità di un terzo dei meridionali, impongono l'adozione di drastiche misure di riequilibrio se non si vuol assistere a quella che è definita, sin dal titolo di questo contributo, “*la degradazione dei diritti sociali*” nel Sud.

Il livello assunto dal divario ha infatti assunto connotati così profondi sul piano strutturale del sistema economico da rendere inevitabili gravi refluenze sulla tenuta del sistema dei diritti sociali in quest'area (soprattutto in Campania, Calabria e Sicilia).

Non si tratta, quindi, di affrontare con misure più o meno efficienti il consolidato ritardo economico della parte meridionale ed insulare del nostro Paese, il divario ha infatti assunto connotati così profondi e permanenti da incidere sulla pari dignità sociale dei cittadini sino al punto di comprometterla, rendendola ormai prossima alla irrimediabilità, e ciò, come si accennava, anche a causa degli effetti asimmetrici delle misure “anticrisi”.

La disoccupazione giovanile, giunta a livelli da terzo mondo, la ripresa di una massiccia emigrazione, soprattutto intellettuale e professionale, i livelli di desertificazione imprenditoriale e di povertà assoluta impongono di chiedersi se la parità di dignità sociale in Italia sia ancora un principio fondamentale o piuttosto si sia instaurato un sistema di «gabbie di diritti sociali»<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Invero gli elementi di un distacco economico-sociale, e prima ancora politico e culturale, del Sud “mangiapane a tradimento” già emergevano con chiarezza prima del picco della crisi e si rinvengono puntualmente descritti da G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, Roma-Bari 2009.

<sup>79</sup> E coglie nel segno la preoccupazione espressa da S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione*, cit., 598 il quale rileva che «dopo aver percorso il grande arco di un secolo e mezzo,



È il principio di eguaglianza sostanziale che informa l'azione statale come motore di tale pari dignità sociale che non può prescindere da un impegno diretto della sfera pubblica e dalla presenza di consistenti strutture amministrative<sup>80</sup> nei confronti delle quali, almeno per la parte configurata alla stregua di un livello essenziale, si deve riconoscere la “*diretta esigibilità*” dei diritti sociali di cittadinanza.

E questa situazione non appare neanche scalfita dalla previsione dei pur generali principi sui livelli essenziali delle prestazioni e sulla «perequazione delle capacità fiscali» (art. 9, primo comma, lett. *b*) della legge 42 del 2009)<sup>81</sup>,

---

che ha visto cambiamenti radicali, guardando avanti, sul lungo periodo, ci si può chiedere quali gravi conseguenze possa produrre il depauperamento del capitale umano del Mezzogiorno, sia verso il Nord Italia, sia verso il resto d'Europa e se, sia per l'allargarsi del divario, sia per effetto delle politiche di coesione, che sono d'impianto europeo, i tentativi in corso non finiscano per accentuare l'unione economica tra il Nord italiano sviluppato e l'Unione europea, così accentuando la divisione della nazione italiana».

<sup>80</sup> Così A. BARTOLINI, A. POGGI, *Le cittadinanze amministrative*, cit., 19.

<sup>81</sup> Come noto il sistema si incentra su un modello binario che distingue il fabbisogno standard (destinato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali) e la c.d. «perequazione della capacità fiscale» (destinata al finanziamento delle funzioni regionali ulteriori), il primo orientato alla perequazione delle «necessità fiscali» di spesa, mentre il secondo basato sulla «perequazione delle capacità fiscali di entrata», con l'obiettivo del superamento della c.d. spesa storica (art. 2, secondo comma, della l. n. 42 del 2009, lett. *m*), nn. 1) e 2). Ne discende che la perequazione non garantisce l'integrale eguaglianza dei cittadini nella fruizione delle prestazioni imponendo in tal guisa di valutare la piena compatibilità con i principi di solidarietà e coesione sociale. Per più ampie considerazioni sulla complessa questione v. F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Trento 2014, 441 ss.

introdotta dalla normativa sul federalismo fiscale<sup>82</sup> (o quel che ne resta, dopo la sua «infelice parabola»<sup>83</sup>) il cui stato di incertezza rischia di aggravarsi ancor più di fronte al tumultuoso incedere di un regionalismo differenziato<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Su federalismo fiscale e con specifico riferimento agli effetti finanziari nella ormai copiosa dottrina, si vedano: L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, X (2017), 409 ss.; ID., *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *www.rivistaic.it*, 1/2018; L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 12/2018; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli 2018; B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, 9/2011; ID., *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione*, *ivi*, 2/2018; A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2017; CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Posizione sull'attuazione degli Statuti speciali delle Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano*, in *www.regioni.it*, 9 marzo 2017; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova ragione del regionalismo italiano?*, Torino 2016; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino 2013, 369 ss.; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *www.federalismi.it*, 10/2018; S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2015; ID., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2017; F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli 2016; G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *www.rivistaic.it*, 1/2012; ID., *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2016; ID., *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza e*

Tale percorso che postula, giusta l'art. 116, terzo comma, Cost., l'acquisizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (molteplici competenze e corrispondenti risorse) da parte di Regioni “virtuose” sul piano finanziario e gestionale, se non accompagnato da un'adeguata e contestuale considerazione dei meccanismi di perequazione e compensazione, essenziali per garantire la coesione sociale in un Paese, come si è rilevato, connotato da un pesante e crescente divario rischia di attenuare i già deboli elementi solidaristici originariamente presenti di un modello di

---

*prospettive di riforma*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2016; ID., *La finanza delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1-2/2016, 5 ss.

<sup>83</sup> È la condivisibile conclusione raggiunta da L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2017 ma già ID., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16/2016.

<sup>84</sup> Come noto i referendum celebrati il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto e promossi dalle Regioni hanno avuto entrambi esito favorevole all'estensione dell'autonomia regionale. Sul tema, al quale in questa sede non può che accennarsi, si rinvia alla copiosa dottrina che richiama anche le pronunce della Corte costituzionale in materia, tra gli altri si v. F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3 luglio 2015; G. FERRAIUOLO, *La Corte Costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20/2015; F.G. CUTTAIA, *Il referendum consultivo regionale sulla maggiore autonomia del Veneto e il problema della sua eventuale concomitanza con il referendum confermativo nazionale sulle riforme costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16/2016; I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2/2016, spec. 95 ss.; L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20/2017; B. CARAVITA DI TORITTO, *Autonomia, la via corretta è replicare il modello sanità in altre materie*, in *Il Sole-24 Ore*, 26 ottobre 2017, 8.

federalismo fiscale decisamente asimmetrico, trasformandolo in conflittuale<sup>85</sup>.

E tale intervento di riequilibrio del sistema delle autonomie regionali dovrà esser contestuale per non rendere confliggenti con il modello costituzionale le richieste, pur legittime, delle singole Regioni proponenti l'inveramento della richiamata disposizione costituzionale<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Come opportunamente sottolineato, anche di recente, da A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., 246, non bisogna dimenticare che il disegno dell'impianto normativo sul federalismo fiscale, basato sulla l. n. 42 del 2009, si contrappone all'idea di un c.d. federalismo solidale, «in quanto limita la perequazione finanziaria al finanziamento delle sole funzioni fondamentali degli EE.LL. e di quelle regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni. Quindi una perequazione che non riguarda l'esercizio di tutte le funzioni e che, ad esempio, lascia fuori, nel caso delle Regioni, le funzioni relative all'artigianato per le quali è difficile immaginare la determinazione di livelli essenziali da parte dello Stato».

Per una recente disamina delle questioni, anche sotto il profilo comparativistico, v. per tutti F. GUELLA, *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale*, cit., mentre con riguardo alle autonomie speciali si vedano i contributi pubblicati nel volume di R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli 2014.

<sup>86</sup> Un panorama completo delle iniziative sin qui assunte dalle Regioni e di quelle *in fieri* si rinviene in SENATO-SERVIZIO STUDI, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, febbraio 2019, n. 104, dal quale si evince che, oltre le tre regioni proponenti:

- 7 regioni ordinarie, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria, hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia;

Questa disposizione peraltro, giova ricordarlo, prevede espressamente – e non si tratta di un riferimento marginale proprio perché direttamente evocato dal testo – che la sua attuazione avvenga «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119» della Costituzione<sup>87</sup>. E ciò a partire dalla puntuale

---

- 3 regioni, Basilicata, Calabria, Puglia, hanno assunto iniziative preliminari (consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo) senza giungere ad un formale conferimento di mandato;

- 2 altre regioni, Abruzzo e Molise, non risultano ad oggi aver intrapreso iniziative formali per l'avvio del procedimento di cui all'art.116, terzo comma, Cost.

Una prima analisi della proposta elaborata dalla Regione Piemonte si trova nel rapporto *L'attuazione in concreto dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione: a partire dalle istanze della Regione Piemonte*, in <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>, 1/2018, con scritti di T. CERRUTI, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di lavoro e istruzione*; F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*; R. FERRARA, *La differenziazione possibile nella materia ambiente*; M. VELLANO, *Le implicazioni dell'eventuale attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione per quanto riguarda i rapporti internazionali e con l'Unione europea della Regione Piemonte*.

<sup>87</sup> Sul tema si vedano le considerazioni di S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in [www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it](http://www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it), 18 aprile 2019, il quale attenendosi ad un approccio di analisi economico-finanziaria evidenzia profili di incompatibilità tra il modello di finanziamento della perequazione infrastrutturale (art. 22 della l. n. 42/2009 e d.lgs. n. 88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione) e quanto prevista dal punto c) dell'art. 4 della bozza di intese ove «si prevede che se entro tre anni non si stabiliscono i fabbisogni standard le Regioni interessate riceveranno comunque un trasferimento di risorse valutato sulla spesa media pro capite a livello nazionale della funzione interessata e non sulla spesa storica a livello regionale».

quantificazione ed indicazione delle risorse (finanziarie, umane, strumentali ed organizzative) per assicurare la copertura finanziaria pluriennale a carico del bilancio dello Stato<sup>88</sup>, analisi che se va fatta per ogni progetto di legge rinforzata deve parimenti riguardare, in termini prospettici, la platea dei soggetti che tali iniziative possono assumere (tra le quali qui si ritiene, come si potrà rilevare più avanti, anche le Regioni a statuto speciale)<sup>89</sup>.

La struttura del finanziamento delle competenze asimmetriche nelle bozze provvisorie relative alle intese con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (artt. 5 e 6 della parte generale) si incentra:

---

Ciò determinerebbe in una forma di standardizzazione della spesa che, in assenza dei fattori correttivi necessari a identificare un valore “oggettivo”, garantirebbe un maggiore flusso di risorse alle tre Regioni richiedenti, le quali, come noto, hanno una spesa statale *pro capite* a livello regionale più bassa della media nazionale, le quali in tal guisa potrebbero anche incidere sulle risorse disponibili per le altre Regioni o riverberarsi in un incremento della pressione fiscale visto il vincolo previsto dal c. 2 dell’art 4 sull’assenza di «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»: così M. BORDIGNON, *La posta in gioco con l’autonomia del Nord*, in *www.lavoce.info*.

<sup>88</sup> In merito v. per tutti R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma*, Cost., cit., 18.

<sup>89</sup> Anche se deve convenirsi con chi ritiene che, in disparte la vicenda delle Regioni speciali, con la “generalizzazione” dell’approccio al regionalismo differenziato da parte di molte se non di tutte le Regioni «non si può permanere all’interno dello scenario 116, comma terzo poiché occorre entrare in quello della trasformazione della forma di Stato, attraverso la ridiscussione dei modelli di Regione (compreso il modello della specialità che se diffuso, anche solo surrettiziamente, non avrebbe più molto senso rispetto all’attuale impianto costituzionale) e di rapporti “complessivi” Stato-Regioni», sicché in tale ipotesi si giunge alla conclusione che «bisognerebbe rivedere l’intero Titolo V, pena avere un’intera parte della Costituzione quasi completamente disattivata», cfr. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, cit., 6-7.

a) sul finanziamento per le funzioni attribuite pari alla spesa storica dello Stato nella Regione richiedente per la fase iniziale;

b) sulla rideterminazione di siffatta modalità di finanziamento a seguito della determinazione dei fabbisogni standard da parte del Comitato Stato-Regioni;

c) entro i tre anni successivi all'approvazione della legge che disciplina l'autonomia differenziata e nelle more della determinazione e dell'applicazione dei fabbisogni standard le risorse attribuite alla Regione richiedente per l'esercizio delle nuove funzioni non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse (in guisa da determinare per le Regioni interessate un più che probabile incremento di trasferimenti);

d) le forme di finanziamento sono individuate: d1) nella compartecipazione al gettito dell'Irpef prodotto nel territorio regionale, d2) da eventuali altri tributi erariali, o aliquote riservate su base imponibile degli stessi tributi riferibili al medesimo territorio;

e) le eventuali modifiche degli importi del gettito nelle forme prima indicate maturato nel territorio regionale rispetto alla spesa storica o a quanto riconosciuto sulla scorta dei fabbisogni standard resta di competenza della Regione;

f) introduzione della compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, per corrispondere fabbisogno per investimenti pubblici, ovvero anche mediante crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, con risorse da prelevare a valere sui fondi statali finalizzati allo sviluppo infrastrutturale<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Così ancora S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell'“Atto secondo” del Regionalismo asimmetrico*, in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), 20 marzo 2019. L'A. giunge in merito alla condivisibile conclusione che le disposizioni in questione non appaiono coerenti con le previsioni sul federalismo fiscale sancite dall'art. 14 della l. n. 42 del 2009 e s.m.i. in carenza di univoci

---

orientamenti generali e prima di avviare il lavoro delle commissioni paritetiche previste dalle proposte regionali. Più specificatamente si precisa che:

*a)* In via di principio partire dalla spesa storica è un criterio accettabile e già utilizzato in passato. Come valutarla non è però solo una scelta tecnica. Ad esempio, si possono usare dati riferiti a un solo anno o a una media pluriennale, stanziamenti o impegni di spesa. Ugualmente, si potrebbe anche sostenere la necessità di computare costi aggiuntivi connessi ai processi di riorganizzazione connessi al decentramento (come fu fatto all'epoca del secondo decentramento regionale, operato dal D.P.R. 616/77).

*b)* La previsione di valutare il trasferimento sulla base dei fabbisogni standard rispecchia solo parzialmente le disposizioni della L. 42/2009 e del D.Lgs. 68/2011 in quanto ciò dovrebbe essere fatto esclusivamente per le funzioni che prevedono dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ma che costituiscono solo una parte di quelle previste dalle intese (es.: istruzione e sanità). Inoltre, non si capisce se il Comitato Stato-Regioni previsto sia un nuovo organismo o sia riconducibile all'attuale Commissione per i fabbisogni standard, che ha operato sinora per Comuni e Province (sarebbe forse meglio avere un organismo unico).

*c)* La previsione di garantire dopo tre anni e in assenza del calcolo dei fabbisogni standard un ammontare di risorse pari almeno al valore medio della spesa pro-capite nazionale in luogo della spesa storica, dati gli attuali livelli di spesa pro-capite statale nelle tre Regioni, si tradurrebbe in un ingiustificato trasferimento di risorse aggiuntive a loro favore. Queste andrebbero sottratte alle altre Regioni, o finanziate con riduzioni di spesa o aumenti di imposte a carico di tutta la collettività. La garanzia per un'applicazione dei fabbisogni standard entro tre anni dovrebbe derivare da un'azione incisiva da parte delle amministrazioni subnazionali più che da una simile "clausola capestro", che può creare solo conflittualità al loro interno.

*d)* Le fonti di finanziamento sono individuate in una compartecipazione all'Irpef o a altri tributi erariali, o in aliquote riservate sui medesimi tributi, in coerenza con quanto previsto dalla L. 42/2009. Ma non si fa cenno ai problemi applicativi che possono emergere



Emergono con nitore profili di incongruenza del modello delineato con l'impianto del federalismo fiscale sancito dalla l.n. 42 del 2009 e s.m.i., con la puntuale definizione dei LEP e dei relativi costi standard, ma anche della perequazione infrastrutturale (come noto disciplinata dagli artt. 22 e 27 della l.n. 42 del 2009 e s.m.i. e dal d.lgs. n. 88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione)<sup>91</sup>, come pure invero con le stesse previsioni che hanno avuto una preliminare definizione nelle pre-intese del 2018.

---

a seconda delle scelte di finanziamento effettuate: perequazione verticale o orizzontale, incapienza di risorse di compartecipazione, diversi impatti in termini di incidenza, ecc.

e) La garanzia dei gettiti tributari legati alla crescita delle basi imponibili e delle compartecipazioni attribuite alle Regioni dovrà trovare un equilibrio con esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di controllo del debito pubblico, che ben difficilmente non si presenteranno in futuro.

f) La previsione di forme di compartecipazione o di aliquote riservate relativamente a Irpef o a altri tributi erariali in relazione ai fabbisogni per investimenti pubblici andrebbe inquadrata all'interno delle politiche di perequazione infrastrutturale previste dall'art. 22 della L. 42/2009».

<sup>91</sup> Nonché del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, recante «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Per una ricostruzione sintetica del quadro di riferimento sia consentito rinviare al mio contributo *Il Mezzogiorno alla ricerca di una strategia di sviluppo*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2016, 309 ss.

#### 4.2. *Alcune considerazioni sull'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle autonomie speciali*

Come si è tentato di dimostrare nelle precedenti considerazioni tra i principi che debbono presiedere alla complessa riorganizzazione delle competenze vi sono quelli della solidarietà, della coesione e della perequazione (fiscale ed infrastrutturale) il cui rispetto non può in nessun caso esser obliterato senza minare alle fondamenta l'ordinamento costituzionale<sup>92</sup>.

Non è questa la sede per svolgere più ampie considerazioni sulle molteplici questioni di cui determina l'insorgere la controversa norma sul regionalismo differenziato, a partire da quelle di tipo procedurale<sup>93</sup> che, opportunamente, agitano il dibattito politico-istituzionale non meno che quello dottrinale<sup>94</sup>.

Ci si può qui limitare a sottolineare il probabile paradosso cui giungerebbe una lettura in termini vincolanti delle intese raggiunte tra Regioni ordinarie

---

<sup>92</sup> Sul tema si veda per tutti A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 22 ss.

<sup>93</sup> Su tale profilo, oltre ai contributi prima richiamati, si veda anche l'Appello di trenta Costituzionalisti, *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *www.federalismi.it*, 5/2019 secondo i quali in carenza di una legge generale che precisi le puntuali procedure applicative del regionalismo differenziato e che eviti un'attuazione disordinata dello stesso, ed «in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato», deve ritenersi che «l'approvazione parlamentare non può essere meramente formale».

<sup>94</sup> Si vedano *supra* le note 21 e 22.

e Stato<sup>95</sup> sui margini di intervento del Parlamento<sup>96</sup>, se paragonato a quello che lo stesso ha in sede di adozione della legge costituzionale modificativa degli statuti delle Regioni speciali<sup>97</sup>. Sembrerebbe pertanto irragionevole

---

<sup>95</sup> In dottrina, avuto riguardo all'avvio del procedimento, si evidenzia la differenza nella fase della "iniziativa" tra:

- a) quella generale, di impulso all'avvio del dialogo tra Regione e Stato;
- b) l'iniziativa legislativa in senso stretto, richiamata espressamente dall'art. 116, terzo comma, Cost.

Così G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., op. ult. cit.*, 16.

<sup>96</sup> Tale tesi è stata prospettata da S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art.116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Audizione del 29 novembre 2017, cit.*, 10, secondo il quale potrebbe prospettarsi la natura «meramente formale» della legge di approvazione, sicché alle Camere non resterebbe che «approvare a maggioranza assoluta o non approvare». *Contra* F. CLEMENTI, *L'aumento delle differenze e i contrappesi da prevedere*, in *Il Sole24Ore*, 15 febbraio 2019.

<sup>97</sup> Sull'*iter* approvativo degli Statuti speciali, che ad oggi è regolato dalla legge cost. n. 2 del 2001 (anche se parte della dottrina sostiene la percorribilità anche della forma *ex art.* 138 Cost.) che ha disposto una nuova procedura per la revisione degli statuti speciali, nonostante siano state esaminate in sede di riforma ipotesi di vincolatività delle intese, va ricordato che per quel che riguarda la emendabilità dei disegni di legge costituzionale recanti modificazioni agli Statuti speciali sono assoggettate all'ordinario regime delle norme procedurali valevoli per gli altri disegni di legge costituzionale, ma se ne discosta non solo per l'impossibilità di indire *referendum* in caso di approvazione a maggioranza assoluta della proposta di legge in seconda deliberazione, ma altresì per il necessario coinvolgimento di Consigli ed Assemblee regionali, ai quali è riconosciuto il potere di esercitare l'iniziativa

riconoscere alle intese ex art. 116, terzo comma Cost, una valenza vincolante se senza parimenti riconoscerla alle modifiche statutarie delle Regioni dotate di speciale autonomia<sup>98</sup>.

Come pure non può prescindersi dal considerare gli effetti espansivi dell'autonomia speciale delle Regioni (che ovviamente ritengano di avvalersene) derivanti dall'applicazione del regionalismo differenziato alle Regioni ordinarie che hanno richiesto l'applicazione della disposizione costituzionale sul regionalismo differenziato in applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001<sup>99</sup>.

---

legislativa ed ai quali deve essere richiesto obbligatoriamente un apporto consultivo nel caso di iniziativa parlamentare o governativa, in merito v. per tutti L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura della Costituzione?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 408 ss.; S. PAJNO, G. VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino 2006, 301 ss., e più recentemente C. DI MARTINO, *Il procedimento di riforma degli statuti speciali: riflessioni a margine della modifica dello statuto del Friuli-Venezia Giulia*, in *www.federalismi.it*, 3/2018.

<sup>98</sup> Per una panoramica delle istanze presentate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, anche se ancora su tali testi non si è ancora potuto aprire un pubblico dibattito, v. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *www.federalismi.it*, 6/2019.

<sup>99</sup> Come noto la disposizione stabilisce che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Giova poi ricordare che, a norma dell'art. 11 della l. n. 131 del 2003 (c.d. «legge La Loggia»), recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3:



Vero è che, sino ad oggi, nella pur variegata prassi applicativa, detta clausola «non ha prodotto gli esiti sperati, in primo luogo le revisioni statutarie, che avrebbero dovuto costituire il vero orizzonte della riforma del 2001»<sup>100</sup>, tuttavia a causa di tale previsione il trasferimento materiale

---

«1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. 2. Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative. 3. Le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari».

In dottrina sulla «clausola di maggior favore», anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, si vedano tra gli altri T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 219; I. RUGGIU, *Le “nuove” materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001* e S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 5/2011, 775 ss. e 821 ss.

<sup>100</sup> In tal senso A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>, 9 ss., secondo la quale «se i motivi della sua elaborazione poggiavano sull'idea di rivitalizzare le autonomie speciali, essi sono falliti; come pure è fallito l'obiettivo delle revisioni statutarie. Non solo, ma il fallimento di tale obiettivo ha aperto la strada a una situazione estremamente caotica di fonti atipiche, che intervengono al posto delle revisioni statutarie e delle norme di attuazione, il che ha contribuito ad acuire il divario tra Regioni ordinarie (che continuano a sottostare a normative uniformi e uniformanti) e Regioni speciali che contrattano bilateralmente con lo

connesso all'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che peraltro in talune iniziative si prospetta assai spinto<sup>101</sup>, rischia di assumere una latitudine ben più ampia in termini di trasferimento di "materie" (e delle

---

stato condizione di "favore" più che le condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116 della Costituzione».

<sup>101</sup> Tanto da indurre a qualificare questo approccio come "eversivo" R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit., 2, il quale ricordando che le intese enumerano soltanto le "materie" «23 per il Veneto (tutte quelle possibili sulla base dell'art. 116.3), 20 per la Lombardia (che "rinuncia" ai giudici di pace, alle casse di risparmio e agli enti di credito fondiario), 16 per l'Emilia-Romagna (che, al contrario della Lombardia, vuole la competenza sui giudici di pace ma non quelle relative all'alimentazione, all'energia, ai porti e aeroporti, alle professioni e alla comunicazione). Rispetto a queste materie le intese si limitano a dire che sono "conferite alla Regione ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa"», ne evidenzia la portata eversiva proprio nella circostanza di sottoporre all'approvazione del Parlamento «l'indicazione analitica delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica».

Ed invero il modello proposto ripete quanto previsto per l'attuazione degli statuti speciali, che come noto ne postula l'adozione con decreto legislativo che recepisce la proposta di norma di attuazione formulata dalle commissioni paritetiche. Non può prescindere dall'osservare, tuttavia, che l'attribuzione di tale competenza alle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali è sancito negli Statuti medesimi, che sono approvati con legge costituzionale e non ordinaria (seppur rafforzate) come nella fattispecie in esame.

conseguenti risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative) di quella che ad oggi si profila per le intese che sono all'esame del Governo<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> La dottrina é divisa sull'applicabilità di tale norma alla fattispecie in esame, in senso favorevole: G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3/2001, 493, secondo il quale tale estensione consentirebbe di realizzare «un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma», e così anche D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 423 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 135 ss., spec. 143 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, 410; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2007, 189 ss., che opportunamente precisa: «l'ipotesi opposta porterebbe a un esito paradossale: le Regioni ordinarie potrebbero accrescere le loro funzioni 'normative' con un procedimento più agevole e soprattutto che valorizza molto di più la volontà regionale rispetto alla procedura di revisione degli statuti speciali (la quale prevede non l'intesa, ma soltanto il parere della Regione interessata)». *Contra* S. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione* (20 novembre 2001), in <http://archivio.rivistaaic.it>; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *www.giurcost.org*, 3, 2002, 26 per il quale risulta affatto opinabile che possa al riguardo valere la clausola della immediata applicazione delle condizioni di maggior favore, di cui all'art. 10 della l. cost. 3 del 2001: «dal momento che l'ingranaggio apprestato dall'ultimo comma dell'art. 116 è stato pensato specificamente per la "specializzazione" delle Regioni di diritto comune, alle quali pertanto espressamente ed esclusivamente si dirige», G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, 46 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed*

Se non può revocarsi in dubbio che la forma corretta e coerente di modificare l'autonomia speciale sia la revisione degli statuti con le prescritte forme, *medio tempore* («sino all'adeguamento dei rispettivi statuti») non può vanificarsi l'esplicito intendimento del legislatore della riforma costituzionale del 2001 di non aggravare la posizione, per certi aspetti già pregiudicata<sup>103</sup>,

---

*incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 641; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 156-157 e, più recentemente, M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 16-17.

Anche se poi lo stesso A., successivamente, ritiene che l'estensione delle migliori condizioni di autonomia di cui alla norma in questione è, in via di principio, *medio tempore*, l'unico modo per renderla nei fatti certa e stabile, «quanto meno in alcune sue parti, sarebbe quello della “razionalizzazione” da parte del legislatore di “adeguamento” delle condizioni suddette, sempre che appunto giudicate adeguate (e, perciò, ragionevoli ...) al territorio cui si applicano» con l'effetto duplice «della conformità che della differenziazione», in guisa da consentire alle autonomie speciali di giovare del meglio di quel che offre il Titolo V e, nel contempo, adattandolo alle esigenze della specialità, sicché che l'adeguamento possa in termini concreti approdare a risultati peggiori della pur non pienamente appagante, provvisoria estensione del Titolo V non appare soluzione da ritenere meramente teorica, in tal senso A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 561-62; ID., *La legge La Loggia e le Regioni speciali, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 4/2004, 781 ss.; ID., *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 dicembre 2016.

<sup>103</sup> Sulla nota patologia del regionalismo italiano si veda per tutti A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2014, 8 ss.; e G.



delle Regioni di cui all'art. 116, primo comma, Cost. di fronte alle dinamiche evolutive dell'ordinamento regionale.

In tal senso milita anche quanto deliberato dal Parlamento nel disegno di legge di riforma costituzionale del 2016 (art. 39), come noto poi respinta dall'esito del referendum<sup>104</sup>, e fermo restando che il meccanismo di estensione delle competenze di tali autonomie speciali ivi delineato non possa ritenersi operativo “*a regime*” in ossequio al principio generale di «negoziato bilaterale» delle forme e condizioni di differenziazione delle autonomie regionali<sup>105</sup>.

È evidente che le questioni più rilevanti involgono le materie della salute, dell'istruzione, dell'università e della ricerca – comparti dell'amministrazione pubblica nei quali più marcato risulta il divario tra il Settentrione ed il Mezzogiorno – tuttavia per completare l'indagine sugli effetti dell'attuazione del regionalismo differenziato sul tema in esame si dovrebbe poter disporre dei testi completi e definitivi delle intese proposte dalle Regioni che intendono richiedere l'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.<sup>106</sup>.

La circostanza che i documenti accessibili si limitino ad oggi ad elencazioni abbastanza generiche di materie e sub-materie senza declinare puntualmente le funzioni impone di limitarsi a considerazioni di ordine

---

SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 3 ss.

<sup>104</sup> Così ancora M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 16.

<sup>105</sup> In senso analogo M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 146.

<sup>106</sup> Un'analisi dei documenti consultabili si rinviene in F. PALLANTE, *op. ult. cit.*, il quale puntualmente osserva che i negoziati tra Governo e le tre Regioni si stanno svolgendo segretamente, mentre non si può essere certi dell'aggiornamento delle bozze di intesa circolate informalmente.

generale, resta tuttavia una chiara tendenza che collegando materie, funzioni e risorse impatta sulle vicende dei diritti sociali.

Peraltro, ciò determina notevoli incertezze sugli effetti finanziari del disegno di autonomia differenziata e di devoluzione delle «specifiche attività amministrative correlate alle funzioni trasferite e dei relativi beni e risorse» che potranno essere precisati soltanto dopo l’emanazione delle leggi di approvazione dell’intesa e dei conseguenti DPCM attuativi<sup>107</sup>.

Sicché, tornando alla questione che ci occupa, giova precisare che si intende qui rifuggire da qualsiasi prospettiva centralistica, o peggio ancora, da pulsioni che mirino semplicemente a consolidare le contraddizioni e le inadeguatezze dell’attuale morfologia del regionalismo in Italia, merita invece condivisione l’impostazione che, accanto alle preoccupazioni sui destini delle istituzioni regionali, avverte l’ineludibile necessità di una loro decisa riforma al fine di rafforzarne effettività, efficienza e responsabilità<sup>108</sup>,

---

<sup>107</sup> Queste conclusioni sono rassegnate dal ministro dell’economia, Prof. Giovanni Tria, nell’audizione alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale il 18 aprile 2019, in <http://www.regioni.it/download/news/596711/>, il quale precisa che «sarà quindi possibile conoscere gli effetti finanziari dell’autonomia differenziata solo a seguito dell’emanazione dei vari DPCM, come d'altronde è già accaduto nel cosiddetto “processo di federalismo amministrativo a costituzione invariata”, avviato dalla legge delega n. 59/1997. Di conseguenza, nell’attuale fase embrionale non è possibile esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica».

<sup>108</sup> In relazione alle quali si rinvia alle considerazioni di A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 15 ss. ed ai contributi contenuti nel volume G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, cit.

in un pur variegato contesto europeo che si interroga complessivamente sul ruolo stesso delle autonomie regionali<sup>109</sup>.

Il percorso avviato dal regionalismo italiano potrà condurre ad un sicuro avanzamento soltanto se ritroverà un approccio sistemico ed integrato, che coniughi, quindi, misure devolutive e perequative, e non frammentario nel quale ciascuna regione miri ad acquisire “*più che si può*” in termini di competenze e risorse, in una sorta di “*devoluzione per sottrazione*” ed affidando l’equilibrio del sistema ad un approccio residuale che inciderebbe sul principio di eguaglianza, sui compiti redistributivi dello Stato, minacciando l’unità economica e sociale della Repubblica.

Ciò è diretta conseguenza non solo di un’opzione che contemperi correttamente ed in termini equilibrati devoluzione e coesione, ma risponde altresì all’esigenza del rafforzamento effettivo del regionalismo di un’Italia economicamente, socialmente e territorialmente (ancor più) divisa<sup>110</sup>. Patologia, questa, ingenerata non certo dal regionalismo differenziato invocato dalle regioni del nord, ma ascrivibile piuttosto all’inefficienza dell’amministrazione statale centrale che ha determinato le «enormi differenze tra il nord e il sud per quello che riguarda il godimento dei diritti sociali, sanità in testa»<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Cfr. A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16/2018.

<sup>110</sup> In questo senso si veda, *amplius*, I.A. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., la quale opportunamente osserva al riguardo che «la determinazione dei livelli essenziali richiama con immediatezza il principio di uguaglianza letto in versione territoriale, per assicurare l’effettivo esercizio del diritto alla salute, all’istruzione, ai servizi sociali nelle zone più depresse dell’Italia».

<sup>111</sup> Come opportunamente osservato da R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), secondo il quale nonostante il governo statale disponga di molteplici strumenti per provvedere ad un tempestivo riequilibrio «a tutela dei diritti

Un diverso orientamento potrebbe innescare, invece, inevitabili quanto pericolosi conflitti e disarticolazioni<sup>112</sup> i cui effetti, in una sorta di eterogenesi dei fini, pregiudicherebbero la stessa spinta positiva verso la nuova regionalizzazione.

### 5. Conclusioni

Quelle sin qui svolte sono alcune brevi considerazioni e non intendono né possono assumere alcuna pretesa di completezza su un tema di monumentale rilievo, ma intendono soltanto offrire alcune suggestioni, spero utili, al confronto ispirato da un tema sempre cruciale per le moderne democrazie della garanzia effettiva e sostanziale della pari dignità sociale tra i cittadini di uno Stato e di una Unione come quella europea peraltro dotata, e con crescente rilievo negli ordinamenti domestici, di una Carta fondamentale dei diritti<sup>113</sup>.

---

individuali nelle regioni che non assicurano ai loro cittadini prestazioni adeguate ai “livelli essenziali” (che però sono stati sinora definiti e aggiornati solo per l’assistenza sanitaria), questo intervento non è affatto assicurato. I pazienti del sud vengono a curarsi al nord (arricchendo le strutture sanitarie che li ospitano), ma le strutture ministeriali non agiscono di conseguenza, intervenendo, controllando, sostituendo».

<sup>112</sup> C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, cit.

<sup>113</sup> Per più approfondite considerazioni sul tema si rinvia a E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *www.federalismi.it*, 7/2018, la quale osserva che «ogni autonomia differenziata incide inevitabilmente, anzi si potrebbe dire ontologicamente, sul principio di eguaglianza» (48), e dopo aver esaminato alcune delle proposte delle Regioni che hanno dichiarato di volersi avvalere delle previsioni della norma costituzionale sul regionalismo differenziato, ne evidenzia taluni

L'urgenza dei problemi ai quali ho solo potuto sinteticamente accennare, il forte e diffuso disagio sociale delle popolazioni del Sud<sup>114</sup>, la consapevolezza ormai diffusa che, pur in congiunture ben più favorevoli di quelle attuali, non sia stato fatto quel che era necessario, e che le misure di rigore conseguenti alla crisi abbiano colpito soprattutto le aree più deboli e minato alla radice proprio l'esercizio dei diritti sociali, impongono e rendono imprescindibili sintesi e proposte nuove<sup>115</sup>.

Risposte incentrate su una visione strategica dello sviluppo del Sud e delle Isole, che ricorra a strumenti innovativi quali la fiscalità di sviluppo, l'attrazione di investimenti produttivi, la perequazione infrastrutturale (art. 22 della legge n. 42/2009 e d.lgs. n. 88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione), l'incremento del rendimento delle istituzioni, il rilancio della formazione universitaria nonché della ricerca e innovazione, la destagionalizzazione del turismo, alle quali affidare soluzioni effettive che

---

profili di contrasto con detto principio sancito dall'art. 2 Cost. e comunque una giustificazione non potrebbe neanche rinvenirsi nel principio democratico che di per sé «non può incidere né prevalere rispetto alla tutela di un diritto fondamentale» (49).

<sup>114</sup> Per un quadro completo dei termini, invero assai preoccupante, del drammatico disagio economico-sociale v. per tutti L. BIANCHI, *Il divario delle condizioni sociali e della quantità e qualità delle prestazioni rese ai cittadini meridionali*, in *Riv. giur. Mezz.*, 3/2018, 633 ss.

<sup>115</sup> Come quelle formulate da G. MELIS, *La qualità istituzionale nella storia del Mezzogiorno*, in <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/06/Matera-2017.pdf>, che, in esito ad una ricostruzione delle vicende amministrative che hanno accompagnato le misure per il Sud dello Stato italiano sin dalla sua unificazione, individua nella digitalizzazione della p.a. e nell'investimento in qualità delle classi dirigenti amministrative le leve per un rilancio della presenza dello Stato nel Mezzogiorno, con il definitivo superamento dell'assurda regola «che divide in parti eguali tra diseguali non è eguaglianza: è perpetuazione del divario, anzi suo ulteriore approfondimento ai danni del Sud».

rifuggano le tentazioni, che oggi sembrano trovare sempre più spazio, di gestione della disperazione e dell'agonia del Sud attraverso mirabolanti promesse, quale mero strumento di accaparramento del potere<sup>116</sup>.

La prospettiva di inverare il regionalismo differenziato sancito dall'art. 116, terzo comma, Cost., inferisce inevitabilmente con le problematiche condizioni del regionalismo italiano, ma soprattutto con l'aggravamento del divario Nord-Sud del Paese, avvicinandosi così, dopo la presentazione delle proposte da parte delle (sempre più numerose) Regioni, ad un bivio che impone di scegliere se procedere “*per sottrazione*” di competenze e risorse<sup>117</sup>, o

---

<sup>116</sup> Sulle minacciose derive populiste la dottrina è ormai rilevante, si vedano, tra gli altri, N. URBINATI, *Democrazia sfigurata*, Milano 2014, 177 ss.; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., 99 ss.; J.W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?*, Milano 2017, ed ancora A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *www.giurcost.org*, 1/2018.

<sup>117</sup> Risulta significativo in merito quanto affermato recentemente dal prof. Giuseppe Pisauro, Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel corso dell'audizione tenuta dalla Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) il 22 novembre 2017, *In merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, in [http://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione\\_22\\_11\\_2017.pdf](http://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione_22_11_2017.pdf), 25, il quale osserva che le modalità di finanziamento delle competenze rafforzate di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. «non possono costituire un escamotage per consentire alle regioni “ricche” di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di “neutralità perequativa” delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato». Tale requisito di “neutralità perequativa” potrebbe ritenersi garantito esclusivamente se le risorse fiscali attribuite alle Regioni beneficiarie delle competenze fossero determinate in modo tale da determinare gettiti esattamente analoghi alla spesa “storica” dello Stato nella Regione richiedente per il costo dell'attuale fornitura statale per le funzioni devolute. «Se invece alla richiesta di nuove funzioni venisse collegata la rivendicazione di trattenere una quota rilevante delle imposte

piuttosto all'interno di un intervento organico e «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost.», come prescritto dalla stessa norma costituzionale di cui si invoca – a ragione – l'inveramento.

Tuttavia, solo questa seconda prospettiva può rilanciare il nostro ordinamento verso una nuova stagione del regionalismo, poiché l'altra darebbe la stura ad inevitabili, dannosi e plausibilmente paralizzanti conflitti che ne segnerebbero un nuovo e più grave fallimento.

---

erariali raccolte nel proprio territorio non commisurata alla spesa storica statale di cui si chiede la devoluzione, si finirebbe per avvicinare il federalismo differenziato al modello delle Regioni a statuto speciale e per determinare una riduzione dei flussi interregionali attualmente osservabili».