

## Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute

*di Silvio Gambino*

**Abstract:** The paper focuses on the problems posed by the constitutional reforms of Italian regionalism and the related legislative and administrative implementation – and non-implementation. In this perspective, the article focuses on the ambitions and concrete limits of the most recent attempts, hitherto unsuccessful, of constitutional implementation, in particular, of art. 119 of the Constitution on the subject of fiscal federalism and art. 116 of the Constitution on the subject of differentiated regionalism. This because of the questions raised by the often problematic relationships between constitutional principles and territorial autonomies, especially of equality according to art. 3 of the Constitution and the unitary principle referred to in art. 5 of the Constitution. In this context, the issue of the effectiveness of social rights is a topic of particular attention. Especially, attention must be paid to the protection of health and the problems of coordination between international, state and regional competencies in health matters. These problems are still crossed by complex – and unresolved – issues of contrasting the covid-19 pandemic. The perspective of analysis chosen in the analysis is the fundamental principles seen as real “super-constitutional provisions” and the issues of protection of social rights put into practice by the related legislative implementation, without this becoming a prevalent issue of judicial implementation.

2461

**Keywords:** Regionalism, social rights, equality, health protection.

### **1. Unità giuridico-politica della Nazione, distribuzione territoriale del potere e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale)**

Sia che si proceda a una ricognizione di tipo statico dell’ordinamento regionale (secondo il testo costituzionale originario), sia che si proceda a una di tipo dinamico (secondo l’ordinamento risultante dalle novelle del 1999/2001), una delle tematiche centrali dello Stato sociale, nella presente fase politico-costituzionale, è costituita dal rapporto esistente fra principio di uguaglianza – fondativo ed espressivo della democrazia liberal-democratica e di quella sociale – e quello di autonomia territoriale – di affermazione più recente nell’ambito del costituzionalismo contemporaneo – . In tale quadro, infatti, sia che si pensi a una formulazione simil-federalistica del nuovo assetto costituzionale, sia che si faccia riferimento alle più recenti riforme costituzionali come ad un mero rafforzamento del regionalismo previsto nella Costituzione del ’47, il tema centrale della riflessione è quello

dei contenuti materiali dell'autonomia territoriale, nonché della loro idoneità – nella concreta disciplina delle competenze costituzionalmente allocate fra lo Stato, le Regioni e gli enti autonomi della Repubblica – a intervenire nello stesso ambito dei diritti in modo eventualmente anche asimmetrico rispetto alla disciplina (legislativa e statutaria) delle competenze nelle altre parti del territorio. L'interrogativo potrebbe essere riproposto anche in altri termini, portando ad interrogarsi cioè sui contenuti assegnati, per il loro esercizio, all'autonomia territoriale con riferimento specifico alla riallocazione costituzionale delle attribuzioni (legislative e amministrative), in una parola alla spettanza del principio di sovranità in uno Stato a base regionale (rispetto alla modellistica degli Stati federali). In tale quadro, così, ci si chiede se il principio di uguaglianza – oltre a costituire un diritto fondamentale inderogabile dei cittadini – non costituisca anche un principio essenziale di articolazione dello stesso pluralismo istituzionale, senza il cui riconoscimento non sarebbe possibile l'esistenza stessa dello Stato costituzionale e delle forme dallo stesso disciplinate di riparto territoriale dei poteri. Una volta assunta la centralità di tale principio come coesistente allo Stato democratico e costituzionale, pertanto, si tratta di cogliere quanto della sua essenzialità possa rendersi disponibile alle esigenze poste dal principio di autonomia politico-territoriale (e alle stesse sue esigenze di differenziazione), con la connessa titolarità, da parte delle Regioni e delle autonomie locali, della potestà di dotarsi di un indirizzo politico-legislativo proprio (con riguardo alle Regioni) e, con riguardo agli enti territoriali, di un indirizzo amministrativo proprio, l'uno e l'altro da esercitarsi comunque nel rispetto dei principi di unità giuridica ed economica dell'ordinamento repubblicano e dei principi fondamentali (delle materie di competenza legislativa concorrente) riservati alla legislazione dello Stato.

Le esigenze poste dal diritto costituzionale e, più in particolare, dal carattere inviolabile e inderogabile dei diritti fondamentali (e fra questi dei diritti sociali), in accordo con la maggioritaria dottrina costituzionale e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, in tale ottica, portano a sottolineare come, in uno Stato costituzionale, la diversità (asimmetria competenziale) conosca il limite inderogabile dell'eguaglianza. Pertanto, nessuna diversità può giustificare la compressione (se non anche il vero e proprio sacrificio) dell'eguaglianza in ciò che della stessa risulta sostanziale. Detto in altri termini, con riguardo al tema ora in considerazione, il diritto alla differenziazione, che è proprio del modello regionale (oltre, naturalmente, che di quello federale) – in base al quale la posizione giuridica dei soggetti può differenziarsi nelle varie Regioni nei termini delle differenziate forme di esercizio delle competenze legislative e amministrative – non può estendersi all'ambito dei diritti e dei doveri costituzionali. In tale ambito, «l'uguaglianza deve essere assoluta; non vi può essere

differenziazione nel godimento dei diritti fondamentali o nell'adempimento dei doveri costituzionali»<sup>1</sup>.

Per affrontare tali tematiche nell'ottica delle recenti revisioni costituzionali in materia regionale (e con specifico riguardo alle competenze necessarie al *welfare* sanitario e a quello socio-assistenziale) ci si potrebbe limitare a una trattazione della loro filosofia istituzionale e del relativo stato di attuazione. Queste ultime, come è noto, coinvolgono tanto il tema delle competenze (legislative e amministrative) quanto quello dell'organizzazione e dell'attività (nonché dei procedimenti), le une e gli altri coinvolgenti profili centrali relativi ai nuovi rapporti fra diritti fondamentali, decentramento territoriale e principio di sussidiarietà. Il dubbio, in tale approccio, riguarderebbe la sola definizione del *terminus a quo* dal quale far partire l'analisi. Come è noto, la data a partire dalla quale il Paese ha messo all'ordine del giorno la (ri-)discussione sulla propria forma di Stato, con l'adozione di scelte innovative sulla distribuzione territoriale del potere, si ascrive agli eventi politici e giudiziari (c.d. "tangentopoli") che avevano toccato (mettendolo radicalmente in questione) un sistema politico del quale affermare che aveva espresso tutte le ragioni e le forme istituzionali e politiche di un accentramento a livello di istituzioni centrali costituisce probabilmente l'unico (o uno dei pochi) punto di analisi condiviso, salvo poi a dividersi (in dottrina e nell'opinione pubblica) su chi ritiene che i partiti di massa siano ormai superati nella funzione "concorsuale" nella determinazione della politica nazionale e chi, più prudentemente, ritiene che sia in atto un profondo "processo di riallineamento" nel sistema politico-partitico destinato a durare ancora a lungo ma i cui esiti possono immaginarsi come capaci di rimettere sotto controllo il "sistema politico-partitico" dimostratosi sostanzialmente incapace di dotarsi di regole (di democrazia interna) e di conformarvisi.

Ma vi è un secondo profilo da richiamare, la cui discussione appare necessaria se non si vuole conoscere il rischio dell'incomprensione circa le soluzioni di volta in volta adottate dal legislatore e dalle forze politiche nello sforzo progettuale orientato a progettare per il Paese istituzioni democratiche ed efficienti. Per dare attuazione alle finalità assunte dal costituente (volte ad assicurare, cioè, i valori e i principi accolti nel "patto costituzionale" stipulato in Assemblea costituente fra le culture e "le forze" costituenti del Paese), l'ordinamento costituzionale ha previsto una serie di valori e di principi costituzionali che si pongono nei confronti del legislatore futuro come limite invalicabile allo stesso potere di revisione costituzionale. Con il principio democratico e quello di sovranità popolare, si tratta, *in primis*, del principio di centralità della persona umana e di quello ad esso strettamente connesso dell'eguaglianza formale e sostanziale dei soggetti, da

---

<sup>1</sup> J. Garcia Morillo, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, in S. Gambino (cur.), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998.

realizzarsi con misure idonee ad assicurare un particolare *favor* ai “soggetti deboli”. Accanto al riconoscimento e alla protezione delle classiche libertà negative, e accanto a una generale rivisitazione delle libertà economiche nel senso della “funzionalizzazione” del relativo esercizio ai «fini sociali» fissati dal legislatore nel tempo, tali principi trovano (soprattutto) nella positivizzazione costituzionale dei diritti fondamentali lo strumento formale di garanzia, cui si riconnette strettamente lo stesso principio di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), relativo al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali, e con esso l'intero Titolo V Cost.

Muovendo da queste essenziali considerazioni introduttive, in breve, si vuole ricordare, a mo' di generale premessa e appoggiandosi alla motivata argomentazione della più attenta dottrina, come la Costituzione non consenta, né renda negoziabile, la discussione sui principi supremi dell'ordinamento costituzionale, «il cui mantenimento è essenziale per la conservazione della stessa identità dell'ordine costituzionale vigente, sicché l'eliminazione di quei principi determinerebbe allo stesso tempo la distruzione dell'intera Costituzione e la sua sostituzione con un ordine costituzionale completamente diverso»<sup>2</sup>. La Corte costituzionale, come è noto, ha reiteratamente confermato l'esistenza di limiti impliciti alla revisione della Costituzione. Dopo alcune importanti pronunce in tema di rapporti fra ordinamento interno e ordinamento canonico, nel corso degli anni '60 e '70, lo ha fatto in modo organico con la sent. n. 1146 del 1988 e poi nuovamente nel decennio successivo, al momento di farsi carico di talune tensioni territorialiste fattualmente secessive di alcune regioni del nord-est del Paese. In tale fondamentale pronuncia, così, la Corte afferma che «la Costituzione italiana contiene taluni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali». Lo ha ribadito successivamente, con una (non sufficientemente richiamata) sentenza in materia di referendum consultivo, in merito alla presentazione di proposte di legge costituzionale (per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia). Per la Suprema Corte, in tal senso, non è difficile rendersi conto che tale proposta di legge «per il ruolo che pretende di assegnare alla popolazione regionale in un procedimento che ha come suo oggetto e come suo fine politico immanente il mutamento dell'ordinamento costituzionale, incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l'istituto del referendum e la Costituzione. È innanzitutto evidente che laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, *quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma*

---

<sup>2</sup> M. Luciani, *La tutela costituzionale dei livelli essenziali di assistenza*, in AA.VV., *I livelli essenziali di assistenza nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Roma, 2002.

*all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli (c/vi nostri) ...* Anche intesa nella sua accezione più lata, l'autonomia non può, infatti, essere invocata per dare sostegno e forma giuridica a domande referendarie che investono scelte fondamentali di livello costituzionale. Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali ed organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost. e art. 117, I co.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia» (sent. cost. n. 496 del 2000).

Lo snodo fondamentale da cui muovere nell'analisi, in tale quadro, rimane quello dei rapporti fra unità politico-giuridica della Nazione, forme della distribuzione territoriale del potere (anche eventualmente asimmetriche) e diritti di cittadinanza ("unitaria" e "sociale"). Solo a partire da un simile approccio, infatti, si è in grado di indagare se l'indagine e la valutazione delle soluzioni perseguite dal legislatore di revisione e dal legislatore (statale e regionale) ordinario non degradino nella pura prospettiva di un regionalismo (più o meno latamente) funzionalista, ma parta, s'ispiri e si radichi nell'armonia dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (principi indisponibili allo stesso procedimento di revisione costituzionale, per come si è appena ricordato), cui l'ordinamento costituzionale assegna la funzione di tutela del "nucleo duro" del patrimonio costituzionale, individuabile nei principi e nei diritti fondamentali per come positivizzati nell'ambito dell'ordinamento costituzionale. Una questione – quest'ultima – che porta in primo piano «il compito» assegnato alla Repubblica di rimuovere ogni discriminazione economico-sociale fra cittadini, includendovi quelle che hanno la loro eventuale origine nelle varie Regioni, e in particolare di quelle fiscalmente deboli, e di farsi parte attiva – al centro come in ogni singola regione – per il perseguimento di tale "missione" costituzionale –, ponendosi in tal senso delicate e non del tutto risolte questioni perequative secondo le previsioni del novellato art. 119 Cost. e della relativa legge delega di attuazione (n. 42/2009)<sup>3</sup>.

Un'analisi che può utilmente guidare la lettura del novellato testo costituzionale e, al suo interno, l'indagine sulle nuove potestà legislative e regolamentari riconosciute alle Regioni e i relativi impatti con la funzione di riconoscimento e di garanzia dei diritti fondamentali a livello regionale porta a prendere atto come, nel costituzionalismo contemporaneo, si assista a un duplice movimento (dall'alto e dal basso) nel quale mentre, da una parte, la tutela dei diritti fondamentali risponde sempre più a una tendenza diffusa all'allocatione delle relative responsabilità in una logica *multilevel* (statale,

---

<sup>3</sup> Fra gli altri, in tema, cfr. anche i nostri *Federalismo fiscale e diritti di cittadinanza: rapporti problematici fra principio di eguaglianza e principio di autonomia*, in A. Cerri, G. Galeotti, P. Stancati (cur.), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia. Scenario e prospettive*, Roma, 2010, nonché *Il principio di eguaglianza come limite al federalismo fiscale*, in E. Jorio, S. Gambino, G. D'Ignazio (cur.), *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009.

eurounitaria, internazionale, regionale), dall'altra, si vanno sottolineando tutte le esigenze imposte dal principio di omogeneità, almeno sostanziale, nella garanzia dei diritti sul territorio nazionale, tanto nell'ambito di forme di Stato federali quanto di forme di Stato unitarie a base regionale.

In tale ottica, letta anche nell'ottica del costituzionalismo europeo, è dato osservare come, già a partire dagli anni '20 del secolo scorso, si evidenzi una nuova concezione del concetto di eguaglianza, strettamente connesso con quello di libertà. Non è più solo l'uguaglianza della tradizione classica, che vede come intollerabili le discriminazioni fondate sulle differenze di sesso, di religione e di razza, bensì un nuovo concetto di uguaglianza che assume come intollerabili le differenze che si fondano sul rapporto economico e sociale, ritenendo, di conseguenza, intollerabili le differenze fondate sulla capacità di reddito. In questa nuova ottica, l'uguaglianza è tale solo se comprende uguaglianza ed effettività dei diritti (ricomprendendovi fra questi ultimi, in particolare ma non solo i diritti sociali).

Unitamente a quelli classici di libertà, in tale ottica, così, i diritti sociali vengono assunti come «condizioni costitutive» e indefettibili del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.) e, al contempo, del valore centrale della persona e della sua dignità (art. 2 Cost.). Tale concetto di eguaglianza, che valorizza le differenze personali come motivo di ricchezza ma rende intollerabili le differenze sul piano economico-sociale, costituisce il filo conduttore del costituzionalismo italiano, sia nella parte relativa ai principi costituzionali fondamentali che nella positivizzazione delle nuove tutele che si fondano su tale principio, e che portano ad arricchire la tipologia dei diritti fondamentali e delle libertà accolti e protetti costituzionalmente (dalle classiche libertà negative, a quelle positive – i diritti sociali appunto – e a quelle politiche ed economiche).

A partire dall'affermazione costituzionale del principio di uguaglianza sostanziale, i Costituenti italiani hanno delineato tali ultime situazioni giuridiche – i diritti sociali, appunto – dalla natura giuridica pretensiva, come un antecedente non discutibile, non legato a condizioni economiche e politiche, impegnando i pubblici poteri, e innanzitutto il legislatore nazionale (ma ora anche quelli regionali), a realizzare valori, principi e tutele che la Costituzione assume come indefettibili e incomprimibili. È in questa concezione che trova la sua piena esplicazione il principio pluralistico e quello delle autonomie regionali e locali, accolti come principio costituzionale (art. 5 Cost.) e come disciplina costituzionale di allocazione delle competenze legislative e amministrative (Tit. V Cost.). La differenza fra le classiche libertà dello Stato liberale e i nuovi diritti resi possibili dall'intervento dei pubblici poteri risiede essenzialmente nel fatto che, mentre le prime tutelano una sfera dell'individuo nella quale egli può operare liberamente, i secondi mirano a ottenere l'intervento delle autorità pubbliche per soddisfare talune esigenze essenziali dei cittadini, avendo come scopo la

realizzazione dell'eguaglianza, o più precisamente «una sintesi fra libertà ed eguaglianza, in una parola la libertà eguale»<sup>4</sup>.

Tuttavia, se dalla definizione teorico-costituzionale dello Stato sociale – che, come è noto, appare ricca di disposizioni costituzionali relative alla materia dei diritti sociali – e, più in particolare, dall'inquadramento dei diritti sociali come diritti inviolabili del soggetto, passiamo a verificarne il grado di effettività, è giocoforza constatare lo stridente contrasto tra la loro costruzione come diritti universali e assoluti e il relativo, spesso deprimente, grado di effettività. Diverse sono state le opinioni offerte per argomentare una simile situazione fattuale. Tuttavia, l'argomento centrale, che tutti in qualche modo riassume, è dato dal fatto che i diritti sociali (istruzione, salute, assistenza, previdenza, ecc.) costano e lo Stato (in Italia come anche altrove) conosce seri problemi di fiscalità. A partire da questa riflessione, con approccio cui non difetta certo una qualche enfasi retorica, è da chiedersi se il dibattito sulle riforme costituzionali debba o meno, in Italia, qualche riferimento a tali principi o se, al contrario, le Regioni costituiscono l'ambito costituzionale dell'allocazione territoriale di competenze legislative che nulla hanno a che vedere con le forme istituzionali degli assetti territoriali del potere di una forma di Stato unitario, ancorché a base regionale. Rispetto al tema di questa analisi, le considerazioni svolte portano a osservare come le istituzioni regionali e le stesse autonomie locali, dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale (prima e dopo le revisioni costituzionali del 1999/2001), non costituiscano il terreno elettivo per un'indagine sulle tematiche relative alle modalità seguite (e da seguire) per rendere effettivi i diritti sociali, nella misura in cui alle Regioni e alle minori autonomie locali non fosse stata assegnata costituzionalmente la competenza in materia di diritti, che rimane attribuita alle istituzioni statali, venendo protetta dalle corrispondenti giurisdizioni.

Un'indagine attenta sulle filosofie istituzionali sottese al dibattito costituente in materia di diritti fondamentali e di forma di Stato porta a cogliere come il costituente italiano, nella distribuzione dei poteri e delle responsabilità istituzionali fra centro e periferia, avesse assegnato allo Stato, nelle sue istanze centrali, la funzione di garanzia dei diritti negativi (giurisdizione, legislazione, sicurezza giuridica, ecc.), mentre, per quanto concerne i diritti positivi (diritti sociali), il costituente avesse assegnato alle Regioni competenze eminentemente attuative, volte ad assicurare l'erogazione delle prestazioni legislative e amministrative, nel rispetto dei principi e delle disposizioni costituzionali relative a tali diritti e le stesse forme della partecipazione dei destinatari dell'attività amministrativa. Un'anticipazione *ante litteram* – quest'ultima – del principio di sussidiarietà verticale, che troverà più compiuta attuazione nell'ordinamento dell'Unione europea, nonché nella legislazione sul c.d. “federalismo amministrativo” (l. n. 59/1997), prima, e nelle novelle costituzionali in materia di nuova

---

<sup>4</sup> A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XI, Roma, 1992.

distribuzione della potestà legislativa e amministrativa, in seguito. Le modalità complessive seguite dal legislatore statale nell'attuazione di un simile modello costituzionale hanno portato a registrare un evidente “congelamento” (lungamente protratto) della Costituzione in sue parti essenziali (Regioni, Corte costituzionale, Consiglio Superiore della Magistratura, ecc.). Per circa un quarto di secolo a partire dalla previsione costituzionale, infatti, le Regioni – pur essendo previste come un'articolazione essenziale, necessaria, dell'ordinamento repubblicano – non vengono istituite e, quando lo saranno, nei primi anni '70 e in modo più compiuto a partire dal 1977 (con i dd.PP.RR. 616-7-8), la loro risulta un'attuazione fortemente svalutativa della previsione costituzionale, soprattutto per quanto concerne l'interpretazione delle competenze regionali assegnate che, a giudizio della più attenta dottrina, fa scadere la potestà legislativa a poco più che una potestà amministrativa di esecuzione. Le Regioni diventano, nella prassi, poco più che enti territoriali di decentramento amministrativo<sup>5</sup>. D'altra parte, sia la legislazione che – e forse ancor più – la giurisprudenza costituzionale confermano pienamente lo scenario istituzionale di un regionalismo sostanzialmente vuoto, un «regionalismo senza regioni». Massimo Severo Giannini, maestro riconosciuto del diritto amministrativo italiano – come si ricorderà – ricorre alla metafora dello “snarco” per inquadrare il *monstrum* costituito dalle Regioni, nella forma peculiare della relativa attuazione costituzionale<sup>6</sup>.

Ai possibili interrogativi sui rapporti fra autonomismo, regionalismo ed effettività dei diritti sociali, così, non può che risponderci, almeno dall'ottica italiana, nel senso della perdita di un'occasione; in altri termini, le Regioni non hanno costituito quella opportunità di avvicinare la funzione pubblica al cittadino, né l'occasione per rendere maggiormente effettivo, sussidiario e partecipato, l'esercizio di quelle competenze costituzionali assegnate al livello regionale, in modo da rendere maggiormente effettivo il modello di decentramento politico-istituzionale. Analisi omologa potrebbe anche farsi per quanto concerne quei diritti c.d. della “terza generazione”, come, ad es., il diritto all'ambiente salubre, la tutela del territorio e delle persone dagli inquinamenti, la tutela dell'acqua, l'accesso a internet, ecc., per i quali sempre più evidente appare lo scarto fra aspettative sociali (combattute fra interessi diffusi e veri propri diritti pretensivi) ed esercizio responsabile delle competenze in materia ambientale e urbanistica da parte del sistema regionale e degli enti locali.

La tematica dei diritti fondamentali nello Stato regionale secondo quanto previsto nel previgente Titolo V Cost., così, non sembrerebbe offrire una prospettiva di particolare pregio teorico; né il livello regionale ha

<sup>5</sup> *Ex multis*, in tema, cfr. anche i nostri *Costituzione e autonomie*, in *Astrid Rassegna*, 2018, 12, nonché *Lo Stato (regionale e) delle autonomie locali fra riordino dei poteri e diritti. L'esperienza italiana nella prospettiva della revisione costituzionale e in quella comparata*, Rende, 2021.

<sup>6</sup> M.S. Giannini, *Il potere pubblico*, Bologna, 1986.

consentito di evidenziare, nella prassi, profili attuativi delle competenze regionali idonei ad influenzare positivamente l'effettività dei diritti sociali. Il tema dei diritti sociali si limita, così, alle funzioni svolte in tema di garanzia e di effettività degli stessi da parte del giudice ordinario e soprattutto da parte di quello costituzionale. Naturalmente, l'azione di promozione sociale e di azione politica svolta dai partiti, dai sindacati e dal variegato mondo associativo costituisce un presupposto assolutamente necessario ai fini della graduale affermazione legislativa, nel tempo, di tali diritti (in tal senso, si consideri, ad esempio, l'evoluzione in materia di diritto all'istruzione, alla salute, all'assistenza sociale, il nuovo diritto di famiglia, lo statuto dei lavoratori, ecc.). L'intervento del Giudice costituzionale nella materia dei diritti sociali, in tale cornice, è stato richiesto prevalentemente con riferimento alla violazione del principio di uguaglianza sia in presenza di comportamenti omissivi che di *vulnus* concreti determinati dall'azione del legislatore.

Dopo una iniziale prudenza, l'orientamento del Giudice delle leggi si è affermato nel senso di riconoscere rango di diritti fondamentali costituzionali ai diritti sociali, ponendosi una serie di criteri guida a cui lo stesso conforma la propria azione. In tal modo, pur accompagnandosi con il riconoscimento della necessaria gradualità delle scelte legislative, lo sforzo della Corte costituzionale volto a dare effettività ai diritti sociali porta ad assicurare l'effettività dei diritti sociali riconoscendoli come "diritti perfetti" e assicurandone la protezione immediata in quelle stesse ipotesi in cui difettesse ancora un intervento del legislatore (sent. n. 215/1987). Per assicurare tale effettività, lo strumento elettivo utilizzato dal Giudice costituzionale è dato dal ricorso a tipologie innovative di sentenze costituzionali, come, in particolare, le sentenze c.d. additive (di prestazione e di principio). Per la Corte, pertanto, anche i diritti sociali, e *a fortiori* quelli a prestazione positiva legislativamente condizionati, assurgono, al pari degli altri diritti fondamentali, al rango di diritti inviolabili della persona, in quanto espressione di valori e di principi costituzionali supremi.

L'ordinamento costituzionale italiano non si preoccupa di disciplinare in modo omologo tale materia, in ragione della natura propria della sua forma di Stato che, in presenza della costituzionalizzazione del principio autonomistico (art. 5 Cost.), assegna alle Regioni competenze legislative e amministrative in materie enumerate nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni (art. 117 Cost., testo previgente). Tali principi – in uno Stato a Costituzione rigida – non possono che limitare la potestà legislativa (esclusiva e concorrente) nel suo concreto esercizio. Di tal ché, non appare necessario positivizzare con altre disposizioni l'inderogabilità di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si sottraggono allo stesso potere di revisione costituzionale. L'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale

conferma pienamente tale assunto. L'indirizzo dell'Alta Corte risulta chiaro, risalente e confermato nel tempo. L'eguaglianza può, ovviamente, convivere con forme di organizzazione statale che prevedano asimmetrie e differenziazioni nelle forme di governo e nella distribuzione territoriale di competenze. È appunto il caso della previsione costituzionale, accanto alle Regioni a statuto ordinario, di Regioni a statuto speciale, il cui statuto è approvato con legge costituzionale.

Una (non più recente) sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 109/1993) potrà utilmente richiamarsi per illuminare questa analisi relativamente alla trattazione dei profili relativi ai rapporti fra gli ambiti delle competenze materiali assegnate alle Regioni (nel caso di specie relative alla competenza sia di tipo esclusivo che di tipo concorrente delle Province autonome, secondo le previsioni dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige nella materia economica) e l'intervento statale in campo economico, finalizzato ad assicurare (mediante «azioni positive» destinate a favorire l'imprenditoria femminile) l'effettività di un principio costituzionale, come quello dell'eguaglianza, stabilito dall'art. 3 Cost, consistente appunto nel superamento della discriminazione fattuale dovuta alla condizione di genere. La sentenza appare particolarmente illuminante ai fini della presente analisi, relativa al ruolo dello Stato e delle Regioni in tema di effettività dei diritti e di eguaglianza dei cittadini a livello interterritoriale. Per il Giudice delle leggi, nessun dubbio deve esistere circa la conformità a Costituzione della legge statale (n. 215 del 1992) di disciplina delle «Azioni positive per la imprenditoria femminile», contenendosi in essa un'illegittimità nella sola parte in cui non prevede «un meccanismo di cooperazione fra Stato, Regione e Provincia Autonoma in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato, concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne», allorquando queste ultime operino nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle Regioni e delle Province autonome. Si tratta, come si può cogliere, di una sentenza d'illegittimità costituzionale parziale della legge, nella quale, tuttavia, la Corte ha modo di riaffermare, in sede di motivazione, la questione centrale della indefettibile funzione statale a tutela dei soggetti deboli, nella fattispecie individuata nella disciplina di «azioni positive» dirette a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale. A tal fine, l'adozione di un trattamento di favore nei confronti delle donne (imprenditrici) viene motivata dalla Corte costituzionale sulla base della ragionevolezza della scelta legislativa a favore di soggetti – le donne – che hanno subito in passato discriminazioni di ordine sociale e culturale e sono tuttora soggette al pericolo di analoghe discriminazioni. Come in modo convincente si fa osservare da parte della Corte, si tratta, più precisamente, «di interventi di carattere positivo diretti a colmare o comunque ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che a causa di discriminazioni accumulate

nel corso della storia passata, per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente di azienda» (sent. n. 109/1993). L'esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente conduzione femminile – a giudizio della Corte – trova la sua giustificazione nella «necessità di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale» in ordine alla attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione della eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell'imprenditoria. Trattandosi di misure («azioni positive») dirette a superare condizioni di diseguaglianza fra soggetti (discriminazioni in ragione del sesso), per il Giudice delle leggi, esse «comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di parità formale di trattamento, stabilito nell'art. 3 Cost.». Tali differenziazioni esigono che «la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del paese» (sent. n. 109/1993). Infatti, se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le «azioni positive» si trasformino in fattori aggiuntivi di disparità di trattamento non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna sarebbe di tutta evidenza.

L'indirizzo giurisprudenziale appena richiamato, relativamente alle c.d. «azioni positive» in rapporto ai principi di eguaglianza e di autonomia regionale, conferma una giurisprudenza costante nella quale la Corte esclude o limita le competenze regionali (sia ordinarie che speciali) ogni qualvolta queste ultime vengano ad incidere su interessi o diritti fondamentali (sentt. n. 40/1993, 282/2002). La tecnica giurisdizionale seguita nella sentenza, come si è già ricordato, è quella della sentenza c.d. additiva «di principio» nei giudizi in via principale. Secondo tale orientamento giurisprudenziale l'attuazione di valori costituzionali primari, come nella fattispecie richiamata la «pari dignità sociale», compete allo Stato, ancorché il suo concreto esercizio – soprattutto con riferimento alle Regioni speciali –, interferendo con lo svolgimento delle competenze regionali, deve coniugarsi con adeguati strumenti di collaborazione fra autorità statali e autorità regionali. Ciò costituisce una conferma di quanto già si è osservato in precedenza, rispondendo alla questione di chi sia nello «Stato regionale» il garante dell'effettività dei diritti sociali. Ancora una volta, cioè, è il Giudice delle leggi a essere chiamato a far valere, nella dialettica delle competenze, l'effettività di valori e di beni costituzionalmente protetti con il rango dei principi e dei diritti fondamentali, comprimendo – rispetto a tali valori, principi e diritti – l'autonomia politica delle Regioni (ordinarie ma anche speciali) ogniqualvolta il legislatore nazionale, nell'esercizio del suo potere e delle sue responsabilità, attui forme di tutela destinate ad assicurare

l'eguaglianza e la pari dignità dei soggetti su tutto il territorio. Invero, si potrebbe discutere circa l'adeguatezza dello strumento utilizzato (sentenza additiva di principio), in quanto la relativa esecuzione resterebbe comunque affidata alla volontà del legislatore, ma ciò che maggiormente ora interessa sottolineare è che tale orientamento giurisprudenziale risolve in modo chiaro e definitivo la questione della titolarità delle competenze statali in uno Stato sociale, che è tutt'uno con lo Stato democratico, nel quale le forme di distribuzione territoriale del potere conoscono il limite inderogabile del rispetto dei principi e della garanzia dei diritti fondamentali. In conclusione, pertanto, si può dire che la giurisprudenza della Corte costituzionale evidenzia come ai diritti sociali venga assicurata una protezione pienamente comparabile a quella assicurata ai diritti fondamentali (classici); in quanto tali, dunque, anche i diritti sociali sono irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili, inderogabili, inviolabili. Ciò non toglie, tuttavia, che l'immediata operatività di tali diritti – la loro effettività –, in quanto diritti dei soggetti a prestazioni pubbliche – anche di quelli che richiedono prestazioni positive per il cui conseguimento occorrono leggi e concreti istituti amministrativi che le rendano applicabili – possa e debba «essere accertata caso per caso, senza confondere ciò che è possibile in virtù della sola efficacia normativa della Costituzione con ciò che è storicamente possibile»<sup>7</sup>, a seguito di leggi o regolamenti che abbiano assicurato una data disciplina della materia. La tecnica del bilanciamento fra gli interessi costituzionalmente protetti – fra cui rileva lo stesso limite dell'equilibrio finanziario ai sensi dell'art. 81 Cost. – cui la Corte deve ricorrere per assicurare una simile effettualità dei diritti sociali, evidentemente, non è scevra da incertezze, risentendo tale giurisprudenza delle condizioni politico-economiche del momento, diremmo delle ciclicità proprie del processo economico e sociale.

## 2. Regionalismo e diritti alla luce della revisione del titolo V Cost.

Disegnando un innovato ordinamento regionale e locale – la “Repubblica delle autonomie” –, le riforme costituzionali praticate a cavallo del 1999-2001 si connotano al contempo per le scelte di una nuova architettura istituzionale e per la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, volti a garantirne la esigibilità sull'intero territorio nazionale, a prescindere dalle diversità regionali e locali.

In tale quadro, la dottrina che ha letto la riforma e la lettura che ne ha fatto la Consulta nel corso degli anni si sono chiesti se (in particolare) i novellati articoli costituzionali (in part. 114, 117, 118, 119 e 120) non sanciscano una netta discontinuità rispetto alle opzioni di riforma

---

<sup>7</sup> A. Pace, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici 'comuni'*, in *Scritti in onore di P. Barile. Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Padova, 1993.

autonomistica praticate nel processo legislativo a partire dai primi anni '90. In tale ottica, gli stessi si sono anche chiesti se con tali disposizioni di revisione costituzionale non si delineino forme di discontinuità nell'assetto normativo ed istituzionale rispetto all'ordinamento previgente e se le novellate disposizioni non presentino un contenuto tale da configurare una vera e propria innovazione nella stessa forma di Stato, rispetto a quella disegnata dai costituenti del '47, distinta e peculiare rispetto alle stesse tradizionali modellistiche classiche dello Stato moderno e contemporaneo. Le risposte a tali interrogativi portano a sottolineare come la revisione costituzionale dell'ordinamento regionale e locale non risulta certo esaminabile ricorrendo alle categorie tipologiche degli Stati federali, né, d'altra parte, il nuovo ordinamento territoriale viene definito come tale nella revisione costituzionale. Nella stessa ottica muovono le previsioni dell'art. 119 Cost. La richiamata riforma costituzionale, a ben cogliere, così, si limita a costituire una sorta di architrave costituzionale, ritenuta indispensabile per assicurare armonia ad una serie di interventi legislativi, numerosi e frastagliati, che da ben oltre un decennio avevano interessato l'ordinamento delle autonomie locali e regionali e si erano susseguiti "a segmenti" e ad intervalli fra loro molto ravvicinati. Si tratterebbe, come è stato bene sottolineato in dottrina, di uno Stato regionale a tendenza municipale, *melius* di una «Repubblica delle autonomie». La riforma costituzionale dell'ordinamento regionale e locale si presenta, in una simile prospettiva, come attuazione e sviluppo dei principi costituzionali e non certo come superamento del principio dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. Anche qualora auspicata da parte di taluno e/o da parte di forze politiche localistiche, peraltro, una simile opzione sarebbe risultata costituzionalmente impercorribile, attesa la natura inviolabile e inderogabile del principio sancito all'art. 5 della Costituzione. A tale profilo ci richiameremo nel prosieguo, nella lettura dell'art. 117, II co., lettera *m* e nell'analisi delle problematiche poste da tale disposizione rispetto alla sua adeguatezza ad assicurare i caratteri indefettibili della cittadinanza unitaria e sociale, anche con riguardo alle previsioni sancite dal novellato art. 119, in materia di c.d. federalismo fiscale e del cd "regionalismo differenziato", e dal novellato art. 120 Cost., in materia di poteri sostitutivi dello Stato-Governo (nelle ipotesi di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa eurounitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali).

Pur nell'impossibilità di desumere dalle attuali riforme una qualificazione federale della forma di Stato del Paese, le innovazioni apportate appaiono comunque di rilievo, in quanto risultano estesamente attualizzati valori e principi che già la Costituzione del '47 conteneva, ma che

erano rimasti per così dire imprigionati in una forma eccessivamente debitrice allo Stato liberal-democratico ottocentesco, e pertanto ispirati a logiche centralizzatrici e uniformizzanti. Con specifico riferimento alla dinamica delle riforme territoriali, al relativo assetto istituzionale e all'ordinamento delle fonti, dunque, di null'altro sembrerebbe trattarsi che di una piena (ancorché tardiva) attuazione della Costituzione, dopo un "congelamento" pluridecennale cui la stessa era stata sottoposta nella "costituzione materiale" del Paese. La modifica dell'art. 114 Cost., unitamente a quella dell'art. 118, a loro volta, rendono esplicito e pienamente operante quanto già materialmente introdotto nell'ordinamento territoriale dalle cd "riforme Bassanini". Con tali disposizioni si realizza una piena costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, divenuto ormai uno dei *topoi* della pubblicistica giuridica e politica, nonché elemento connotativo ai fini dell'allocazione dei poteri amministrativi (e con essi di quelli legislativi).

Tanto brevemente richiamato, e accostandosi più da vicino al tema della presente analisi, occorre ora cogliere le diverse implicazioni della innovata architettura istituzionale sul sistema normativo e le relative implicazioni sullo statuto della cittadinanza unitaria e sociale, con particolare riguardo all'ambito materiale del *welfare* sanitario e socio-assistenziale. Alla valorizzata funzione normativa del sistema autonomistico, unitamente al tradizionale controllo sugli organi regionali (art. 126 Cost.), la disposizione costituzionale, a garanzia dei principi di unità e di coesione e pertanto dei "livelli essenziali" delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali, ha previsto un nuovo e più penetrante controllo sostitutivo (art. 120 Cost.) su tutti gli organi degli enti autonomi della Repubblica, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione (art. 120, II co., ult. periodo), nonché della riserva di legge, da ritenersi strettamente vincolata nel suo concreto esercizio alla protezione dei beni costituzionali e dei principi costituzionali positivizzati. Un simile sistema costituzionale di controlli sostitutivi, per come ha diffusamente sottolineato la dottrina regionalistica, allude – se non proprio a una riformulazione – ad una rimodulazione dell'interesse nazionale. Quanto ai relativi contenuti materiali, tuttavia, non può certo parlarsi di una riedizione formale dell'«interesse nazionale» di cui ai previgenti artt. 117 e 127 Cost., per come ricostruiti dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina in relazione al procedimento di controllo preventivo della legge regionale; nondimeno, la nozione di "interesse nazionale" permane, "sopravvive" ed è rimodulata in riferimento alle diverse ipotesi tipizzate nell'art. 119, V co. e nel II co. dell'art. 120 Cost. o alle stesse strettamente riferibili *per relationem*, tutte rivolte all'esigenza unitaria di tutela di beni costituzionali fondamentali. Il rischio evidente di una simile lettura dei controlli sostitutivi ex 120 Cost., relativa tanto alle potestà amministrative degli enti locali che a quelle legislative e amministrative delle regioni, è quello di una possibile riedizione centralistica dell'"interesse nazionale", tale da pregiudicare le stesse aperture

accolte negli artt. 114, 117, 118, 119 e 123 Cost. con riferimento alla pari dignità istituzionale degli enti autonomi costitutivi della Repubblica. Per il superamento del rischio delle letture “continuiste” della riforma, il nuovo testo costituzionale ha previsto disposizioni ispirate al principio della sussidiarietà e a quello della leale collaborazione come vincoli da farsi valere specificamente nell’esercizio dei poteri sostitutivi di cui all’art. 120 Cost.

Tuttavia, se un cambiamento radicale di prospettiva si è determinato, con la pari dignità costituzionale dei soggetti costitutivi della Repubblica (ex art. 114), e se la revisione costituzionale omette di positivizzare espressamente l’“interesse nazionale” come limite generale alle diverse potestà normative ed amministrative delle autonomie territoriali, la novella costituzionale affida alla legge ordinaria dello Stato la disciplina delle modalità e delle sedi nelle quali le esigenze unitarie, da una parte, e quelle autonomistiche, dall’altra, possono e devono trovare il necessario confronto e il ragionevole bilanciamento. Tale legge, secondo quanto stabilisce l’ult. co. dell’art. 120 Cost., è chiamata ad esercitare la competenza di fissare le procedure «atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». La natura procedurale, unitamente a quella sostanziale, in tal modo, costituisce la chiave di lettura della legge cui il legislatore statale è chiamato in sede di attuazione costituzionale.

Al superamento del principio di gerarchia a favore di un principio di pari dignità dei soggetti costitutivi della Repubblica e a fronte dei nuovi principi di sussidiarietà e di cooperazione fra i diversi livelli di governo, non potrà non corrispondere – come sta avvenendo da tempo – un *revirement* della giurisprudenza della Corte costituzionale rispetto al passato, capace di far valere, con la sua funzione di custode delle regole del gioco, della distribuzione territoriale dei poteri e di garante della tavola dei valori costituzionali, la discontinuità derivante dalla necessità di prendere sul serio la riforma. Deve tuttavia sottolinearsi come il Giudice delle leggi abbia rilevato che, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato è «pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, co. 1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, co. 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 274/2003. Nell’ampia bibliografia sul punto, cfr. anche il nostro *Verso la Carta delle autonomie locali, fra riforme, leggi di attuazione e giurisprudenza costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 2009, 9.

### 3. I livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali e la loro garanzia «su tutto il territorio nazionale»

Dopo aver richiamato i termini essenziali del “nuovo” regionalismo accolto nelle recenti novelle costituzionali e dopo aver sottolineato i principi posti a base della rinnovata architettura repubblicana, possiamo ora proporre qualche riflessione più specifica sul tema oggetto della riflessione in questo paragrafo. In un primo approccio al tema, occorre innanzitutto prendere atto che – diversamente da quanto poteva affermarsi per il previgente ordinamento regionale – esiste un rapporto espresso fra il nuovo regionalismo del Paese e le novellate «tecniche di regolazione dei diritti sociali e civili»<sup>9</sup>. Rispetto al previgente art. 117 Cost., la nuova formulazione della disciplina prevede (e consente) ambiti competenziali che hanno riflessi (invero non scevri di problematicità interpretative) sui diritti fondamentali, sia sociali che civili<sup>10</sup>. La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale, invero, appare comparabile a quella operata nei sistemi federali (e perfino in quelli confederali), differenziandosene per le sole tecniche istituzionali dell’allocazione e della relativa legislazione attuativa e integrativa («di sviluppo», secondo la formulazione del testo costituzionale spagnolo). Rispetto alla nuova distribuzione delle competenze fra Stato e regioni, e alla relativa potestà legislativa – da esercitarsi «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» – la *ratio* della disposizione di cui all’art. 117 (II co., lettera m) risulta innegabilmente di tipo garantista.

Nell’assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la «materia»<sup>11</sup> della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», la novella costituzionale si prefigge come finalità di assicurare tali «livelli essenziali» «su tutto il territorio nazionale»<sup>12</sup>,

<sup>9</sup> A. Ruggeri, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2001, 2.

<sup>10</sup> G.U. Rescigno, *Sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 1; A. Ruggeri, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e soc.*, 2/2001, 191 ss.; S. Gambino, *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. Ruggeri, L. D’Andrea, A. Saitta, G. Sorrenti (cur.), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007.

<sup>11</sup> Come la Corte cost. ha già ricordato in più sentenze, fra cui, in particolare, sentt. n. 282/2002, n. 407/2002, n. 510/2002, n. 88/2003, n. 303/2003. Fin dalle sue prime sentenze successive alla revisione costituzionale (sent. n. 282 del 2002), la stessa ha osservato che non si tratta propriamente di ‘materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, *senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle* (corsivo nostro).

<sup>12</sup> Sul tema, nell’ampia bibliografia, cfr. almeno E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m) della*

garantendo in tal modo il principio di eguaglianza di fronte alla legge, che è ora da intendersi come eguaglianza di fronte alla Costituzione. Il legislatore di revisione costituzionale, in tale ottica, si è mosso in un quadro teorico nel quale ha assunto come definitivamente superato il modello dell'uniformismo e del centralismo, al quale, nella prassi, ha spesso corrisposto una legislazione regionale sostanzialmente omologa.

Rispetto ad un simile orizzonte finalistico, si ponevano come problematiche possibili l'eventuale lesione del principio di uguaglianza dei cittadini (uguaglianza interpersonale) all'interno di ogni singola Regione e la possibile diseguaglianza con riferimento al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale). Tuttavia, mentre rispetto alla prima fattispecie poteva risultare bastevole la previsione di cui all'art. 3, I co., Cost., al contrario, sarebbero potute risultare senza copertura costituzionale le eventuali diseguaglianze interterritoriali, originate nella realtà economica del Paese. È soprattutto rispetto a tale possibile disuguaglianza, dovuta alle diversità territoriali e alle relative «minori capacità fiscali per abitante», che costituisce garanzia effettiva del diritto di cittadinanza unitaria e sociale la richiamata previsione di cui alla lettera m dell'art. 117, II co., Cost. Tuttavia, se alle possibili lesioni del principio di uguaglianza interpersonale ed interterritoriale (anche in ragione delle previsioni di cui all'art. 116 Cost.) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le richiamate disposizioni di cui all'appena richiamata lettera m, non può non osservarsi come nella stessa ottica di garanzia della cittadinanza unitaria e sociale operi l'intero sistema dei principi fondamentali della Costituzione (e fra questi in particolare il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.), in quanto patrimonio costituzionale indisponibile alla stessa revisione costituzionale. Nell'attuazione del principio di solidarietà, alla Repubblica spetta di far valere, a titolo di solidarietà (e di coesione sociale), tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di uguaglianza sostanziale, a superare le disuguaglianze che si originano nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti richiesto dalla persona. Al legislatore statale e regionale e al sistema

---

*Costituzione*), in *Politica del diritto*, 2002; C. Pinelli, *Sui 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali' (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002; G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, Supplemento al n. 1; M. Belletti, *I 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ... alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 3-4; A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003; F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004; G. Cocco, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in L. Chieffi, G. Clementi Di San Luca (cur.), *Regione ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, Torino, 2005; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova, 2007; S. Gambino (cur.), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009.

autonomistico della Repubblica, nell'esercizio dei relativi poteri normativi, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, compete di assicurare la tutela dell'unità giuridica e 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 (art. 120, ult. co., Cost.), potendo lo Stato-Governo (in virtù di una facoltà che, tuttavia, deve intendersi come obbligo in presenza delle richiamate fattispecie costituzionali), in tal senso, sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, II co., Cost.), nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutivo.

Se ne deve concludere che, se pure la previsione di cui all'art. 117, II co., lettera *m*, in via teorico-costituzionale, poteva non apparire strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali civili e sociali – nel novellato ordinamento regionale e locale trovano piena applicazione, infatti, i principi fondamentali posti a tutela dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e le relative garanzie costituzionali – tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione nell'esigenza di rendere esplicito (e visibile) che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche di sorta per quanto concerne i principi ispiratori della forma di Stato (unitaria e sociale) accolta in Costituzione.

In tale quadro, unitamente al “rispetto della Costituzione”, si registrano i soli limiti – costituzionalizzati nell'art. 117, I co., Cost. – posti dal rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Si tratta di una norma – quest'ultima appena richiamata – che, in riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, esplicita, in modo meno precario di quanto non fosse consentito da una qualche aleatorietà della formula sancita nell'art. 11 Cost., il vincolo della conformazione agli obblighi posti dal diritto dell'Unione. Si tratta, come è noto, di un diritto nato per assicurare la funzionalità del mercato comune a livello europeo e a tal fine la libertà di circolazione delle merci, delle persone e dei capitali, che, in prosieguo, si è aperto al riconoscimento dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, in quanto principi comuni agli stati membri (art. 6 TUE e art. 67 TFUE)<sup>13</sup>. A livello dell'Unione è dato ormai registrare, così, un riconoscimento dei diritti fondamentali classici, sia pure nella loro componente di principi fondamentali dell'ordinamento medesimo, mentre si registrano tuttora ritardi nel pieno riconoscimento e nella garanzia dei diritti sociali, la cui «minorità comunitaria», rispetto ai modelli costituzionali nazionali (soprattutto italiano, spagnolo, portoghese e tedesco), risulta confermata dalla disciplina dell'art. 151 TFUE. Secondo tale disposizione,

---

<sup>13</sup> Nell'ampia bibliografia, sul punto cfr. anche i nostri *Diritti fondamentali e Unione europea*, Milano, 2009, nonché *I diritti sociali e l'Unione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2008, 1-2.

«la Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivo la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ... una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro la emarginazione»<sup>14</sup>.

È a questo livello che, in particolare, appaiono più significativi gli scarti di disciplina positiva e delle relative tutele fra gli ordinamenti costituzionali nazionali, quello internazionale e quello eurounitario. Le previsioni dell'art. 3 della Carta europea dei diritti (uguaglianza davanti alla legge), infatti, se paragonate con la ricchezza normativa del I e del II comma dell'art. 3 della Costituzione, appaiono operare un arretramento del dibattito e delle tutele assicurate dal costituzionalismo contemporaneo. Le problematiche dell'armonizzazione fra ordinamenti nazionali e Unione europea sono, ancora una volta, rinviate ad un futuro indefinito, prevedendosi nell'art. 53 della Carta europea dei diritti fondamentali una (evidentemente necessaria) clausola di salvaguardia dei diritti, per come sono costituzionalmente e internazionalmente protetti in base ai richiamati documenti di tutela<sup>15</sup>. Come è stato osservato<sup>16</sup>, così, la disciplina comunitaria dei diritti sociali pare contrastare, nel fondo, con la loro concezione negli ordinamenti costituzionali nazionali degli Stati sociali (fra cui certamente l'Italia, la Spagna e la Germania). Ciò che rileva di tali diritti nell'azione e per la realizzazione delle finalità dell'ordinamento dell'Unione è, dunque, la loro (almeno fattuale) “funzionalizzazione” alle esigenze proprie del mercato comune europeo, dovendosi giungere a una conclusione circa la stessa normativa eurounitaria in materia sociale secondo cui la stessa, almeno fino alla (più recente) incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nel

---

<sup>14</sup> M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 2000, 3, 378.

<sup>15</sup> In tema, cfr. anche il nostro *Costituzionalismo multilevel, diritti fondamentali e Unione Europea*, in G. D'Ignazio (cur.), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011.

<sup>16</sup> M. Luciani, *Diritti sociali*, cit., 3 ss.; J. Iliopoulos Strangas (ed.), *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne*, Baden-Baden, 2000; F.-F. Flauss, J.F. Flauss (eds.), *Droits sociaux et droit européen. Bilan et perspectives de la protection normative*, LGDJ, Bruxelles, 2002; AA.VV., *La protection des droits sociaux fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne*, Strasbourg, 2001; S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003; S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, IWP (Università di Catania), 2003, 16; C. Salazar, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.: un 'viaggio al termine della notte'?*, in G. Ferrari (cur.), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001; G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'U.E.*, Roma-Bari, 2003; G. Bronzini, *I diritti sociali nella Costituzione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2000; F. Carinci, A. Pizzoferrato, *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lavoro e diritto*, 2000, 2; S. Gambino (cur.), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015.

TUE<sup>17</sup>, si limita, a disciplinare mere disposizioni programmatiche, poco più che meri “obiettivi”, senza contenuti di prescrittività per le istituzioni europee a dare attuazione alle stesse, se non nell’ottica di una funzionalità sociale del mercato<sup>18</sup>.

Tanto brevemente richiamato, tornando al tema centrale della riflessione, può ora sottolinearsi come le questioni interpretative sollevate dall’art. 117, II co., lettera *m*, Cost., concernono non tanto la mera *ratio* della disposizione quanto i relativi contenuti, la tipologia dei diritti civili e sociali (categoria, quest’ultima, per la prima volta entrata nel lessico costituzionale), da garantirsi su tutto il territorio nazionale nei «livelli essenziali» delle relative prestazioni. Un primo problema interpretativo è stato già sollevato<sup>19</sup> quando si è sottolineata la natura anfibia della nozione di «diritti civili e sociali», in assenza di un’esplicita individuazione e definizione costituzionale e giuridica degli stessi. Rispetto all’incertezza del contenuto delle relative tipologie, spetta, come sempre, alla dottrina tentare di offrirne una ricostruzione e una definizione e al giudice di garantirne i relativi contenuti, con rilievo risolutivo in materia della giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, ciò che maggiormente rileva nell’interpretazione del nuovo testo costituzionale (art. 117, II co., lettera *m* e art. 120, II co., Cost.) pare da individuare nelle tematiche relative alla competenza dello Stato e delle regioni in materia di disciplina dei diritti civili e sociali. La lettura del testo novellato rende agevole, a tal fine, l’identificazione delle materie di competenza legislativa statale in materia di diritti sociali, mentre più complessa appare la distribuzione delle competenze in materia di diritti civili, benché, come si è bene sottolineato, «la lettera *l* del II co. dell’art. 117 Cost. riserv(i) alla legislazione statale l’ordinamento civile», cosicché «non sembra residuare spazio per un intervento legislativo delle regioni in materia, con la conclusione che non esistono diritti civili disciplinabili e tutelabili con leggi regionali»<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Su cui, fra gli altri, cfr. anche il nostro *La protezione dei diritti fondamentali*, in R. Torino, C. Di Maio (cur.), *Diritto e politiche dell’Unione europea*, Milano, 2020.

<sup>18</sup> Sent. 14 maggio 1974, *Nold*, causa 4/73, in *Racc. Uff.*, 1974, 491; sent. 13 dicembre 1979, *Hauer*, causa 44/79, in *Racc. Uff.*, 1979, 3727, su cui cfr. fra gli altri F. Mancini, *La tutela dei diritti dell’uomo: il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 1. La Corte di Giustizia ha fatto proprio tale indirizzo, quando, dopo un primo orientamento nel quale assume l’esistenza di limiti ai diritti fondamentali nella sola materia dei diritti economici, ha sancito che «i diritti fondamentali riconosciuti dalla Corte non risultano ... essere prerogative assolute e devono essere considerati in relazione alla funzione da essi svolta nella società. È pertanto possibile operare restrizioni all’esercizio di detti diritti, in particolare nell’ambito di un’organizzazione comune di mercato, purché dette restrizioni rispondano effettivamente a finalità d’interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti» (sent. 13 luglio 1989, *Wachauf*, causa 5/88, in *Racc. Uff.*, 1989, 2609 ss.).

<sup>19</sup> G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*, in S. Gambino (cur.), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, 109 ss.

<sup>20</sup> *Ibidem*, 112.

Quanto poi ai diritti sociali, rileva il problema, già puntualmente sollevato, se la legislazione esclusiva statale, di cui alla lettera *m*, si limiti alla disciplina delle prestazioni relative ai soli diritti sociali «espressamente previsti» nella Costituzione, oppure si estenda fino a ricomprendere i diritti sociali previsti mediante legislazione ordinaria e mediante regolamenti regionali e locali. La lettura proposta pare convincente e condivisibile, nel suo riconoscere, al di là dei diritti esplicitamente richiamati in Costituzione, tanto la competenza della legislazione statale quanto di quella regionale, ma, come si fa rilevare, una volta individuati, «la tutela di tali diritti per gli aspetti essenziali, e cioè appunto per quanto riguarda il livello delle prestazioni, deve essere eguale per tutti, in tutto il territorio nazionale»<sup>21</sup>. Con tale lettura si fanno salvi ambedue i principi riguardati: quello della competenza legislativa (esclusiva, concorrente e residuale) nelle materie dell'art. 117 Cost. e, al contempo, quello della garanzia della essenzialità delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. In accordo con l'autorevole orientamento richiamato, pertanto, se ne può concludere, che «i diritti sociali, anche nelle materie regionali, possono essere previsti dalla legge statale, fatto salvo il potere legislativo di attuazione (va da sé che ciascuna Regione nelle materie di sua competenza può prevedere altri diritti soggettivi oltre quelli imposti o da Costituzione o da leggi statali)»<sup>22</sup>. L'ambito di tale legislazione statale, poi, cresce in modo esponenziale quando si rifletta che l'oggetto della garanzia costituzionale di cui alla lettera *m*, più che i diritti civili e sociali nel loro complesso, riguarda la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

La tecnica propria dei diritti sociali si comprende a partire dalla previsione di «obblighi» o di «divieti» in capo ai soggetti pubblici ed è proprio a tale tecnica che rinvia la richiamata disposizione costituzionale (lettera *m*) e, quindi, ancora una volta in sintonia con la richiamata dottrina, sono da ritenersi «costituzionalmente ammissibili nelle materie regionali non solo le leggi statali che prevedono diritti sociali in senso proprio (e cioè diritti soggettivi, e cioè pretese garantite dal diritto oggettivo ad una prestazione gratuita o quasi gratuita) e che determinano i livelli essenziali delle prestazioni alle quali si ha diritto, ma anche le leggi statali che impongono obblighi o divieti concernenti i diritti sociali, e cioè strumentali o serventi rispetto a specifici diritti sociali, anche se tali obblighi o divieti non costituiscono oggetto di una possibile pretesa privata»<sup>23</sup>.

In ragione della forza prescrittiva del nuovo modello di allocazione delle competenze in materia di diritti civili e sociali, pare lecito chiedersi, in conclusione, se il nuovo testo costituzionale non prefiguri un nuovo «statuto» dei diritti sociali, anche se, come è dato ipotizzare, la risposta verrà dalle

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, 118.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 119.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 121.

modalità concrete di attuazione del modello e delle soluzioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale. In verità, come è stato bene osservato, nel corso dell'ultimo ventennio, la legislazione regionale aveva superato l'originaria timidezza, articolandosi in una legislazione in vari campi della vita sociale e soprattutto differenziandosi, da Regione a Regione, nella disciplina legislativa della tutela dei "soggetti deboli", che la stessa giurisprudenza costituzionale ha pienamente validato. Lo stesso Giudice delle leggi ha comunque censurato ogni tentativo delle regioni di interpretare il contenuto materiale delle relative competenze costituzionali come idonee ad estendersi allo stesso ambito delle libertà negative del soggetto. L'iter argomentativo seguito nella sent. n. 282 del 2002, così, sarà confermato dalla giurisprudenza successiva. Tale esperienza potrà svilupparsi, alla luce delle nuove opzioni adottate nel Tit. V Cost., atteso che le pregiudiziali teorico-costituzionali di una «dichiarazione federale del diritto e della solenne proclamazione dell'eguaglianza»<sup>24</sup>, ancorché «al minimo»<sup>25</sup>, come vedremo meglio fra poco, risulta accolta nel modello neo-regionale a base della riforma costituzionale.

La potestà legislativa concorrente delle regioni nelle nuove materie di cui risulta attributaria – significativamente implementata rispetto al previgente art. 117 Cost. – e quella attribuita a titolo esclusivo e con criterio di residualità (di cui all'art. 117, IV co., Cost.) dovrà esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle regioni – senza mettere in questione lo statuto di cittadinanza che dovrà restare nazionale e sociale e con esso, da una parte, la garanzia dei livelli essenziali di prestazioni in materia di diritti civili e sociali e, dall'altra, l'inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese<sup>26</sup>. Nel suo fondarsi su una divaricazione innaturale tra materie (e potestà), da un lato, ed interessi, dall'altro, come è stato lucidamente osservato, tuttavia, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale appare complesso, confuso e perfino «ingenuo» nella sua «pretesa» di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell'ordinamento<sup>27</sup>. Ancora una volta, così, saranno lo sforzo dell'interprete ed il Giudice delle leggi a dover comporre in un quadro di compatibilità costituzionali le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale. Fondamentale ai fini di tale ricomposizione (dottrinarie e giurisprudenziali), risulterà la previsione in

<sup>24</sup> A. Cantaro, *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Democrazia e Diritto*, 2-3/1994, 309 ss.

<sup>25</sup> Così G.U. Rescigno, *La riforma da riformare*, in *La rivista del manifesto*, aprile, 2001, il quale, a proposito della lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost., osserva «[v]i sono poi scelte gravi e inaccettabili. La più grave è quella secondo cui spetta allo Stato determinare i 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale': questo vuol dire che vi sarà eguaglianza fra i cittadini solo nel minimo e totale diseguaglianza al di sopra del minimo garantito. Si tratta di una previsione gravissima ed intollerabile, contro qualunque principio civile».

<sup>26</sup> Nello stesso senso, anche A. Cantaro, *Stato federale, eguaglianza*, cit., 321.

<sup>27</sup> A. Ruggeri, *Neo-regionalismo e tecniche*, cit., 199.

considerazione (lettera *m*), «la linea divisoria delle competenze, sottile come la lama di un rasoio, essendo graficamente rappresentata da (e ricostruendosi tutta quanta attorno al) carattere essenziale delle prestazioni»<sup>28</sup>.

Ad uno sguardo d'insieme, tuttavia, l'interpretazione dei contenuti materiali dell'art. 117 Cost. in materia di diritti (civili e sociali) rinvia a letture fra loro differenziate (e anche in modo rilevante), a seconda che prevalga o meno una direzione culturale e istituzionale di discontinuità rispetto alla disciplina della materia nel previgente ordinamento. Si potrebbe perfino ritenere che, nella materia dei diritti, saremmo in presenza «di una rottura della Costituzione ... circoscrivendosi in ogni caso il campo d'intervento dello Stato per la parte riguardante le prestazioni alla sola definizione dei relativi livelli essenziali»<sup>29</sup>. La questione (e i connessi dubbi interpretativi) nasce dalla individuazione dei limiti cui risulta sottoposta la potestà legislativa concorrente – alla cui soluzione provvede in modo esplicito il legislatore di revisione costituzionale quando limita tale potestà alla determinazione dei «principi fondamentali» riservata alla legislazione dello Stato – ma soprattutto dalla questione circa l'estensibilità o meno di tale regime vincolistico alla stessa potestà legislativa esclusiva o residuale delle regioni. Anche a noi pare pienamente convincente l'orientamento di quella lettura che, a tal fine, invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale dell'unità e, in particolare, la protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale a giustificare l'eventuale intervento, oltre che attraverso principi fondamentali anche attraverso una specifica disciplina, «sempre che ... ne sia documentata la necessità e l'idoneità al fine, nonché la congruità rispetto al "fatto" (e dunque riassuntivamente la ragionevolezza)»<sup>30</sup>. Con tale lettura delle novellate disposizioni costituzionali, in conclusione, saremmo in presenza di un nuovo quadro costituzionale e legislativo, nel quale si apre per le regioni un nuovo ambito in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali) ma, al contempo, si conferma per lo Stato la competenza a intervenire in tale disciplina regionale sia attraverso la statuizione di principi fondamentali della materia sia attraverso regole, sulla base appunto che, come viene sottolineato, «l'espressione di cui alla lettera *m* giocherebbe nel senso di ridurre, ritagliandolo, l'ambito di intervento dello Stato in ordine alla tutela dei diritti»<sup>31</sup>. Nulla impedirebbe, in tale ottica, che «l'intervento statale possa essere ancora più penetrante in un campo materiale di potestà esclusiva della Regione e, di converso, meno incisivo in un campo di potestà concorrente»<sup>32</sup>; ne segue che il regime della lettera *m*, «lungi dal rimuovere i limiti usuali alla normazione regionale, ancora di più li conferma e rafforza,

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, 201.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 202.

<sup>30</sup> *Ibidem*, 204.

<sup>31</sup> *Ibidem*, 203.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 204.

ovverossia ne estende la portata pervasiva col fatto stesso di spianare la via per l'ingresso nei campi regionali anche di regole puntuali e incisive, purché rispondenti al fine costituzionale»<sup>33</sup>.

Pur potendo la riforma costituzionale apparire come una mera operazione di facciata, per taluno perfino «gattopardesca»<sup>34</sup> – nel segno appunto della sostanziale continuità – alla luce di tali considerazioni, l'angolo di osservazione dei diritti civili e sociali pare dischiudere un quadro autonomistico valorizzato nell'ambito dei suoi poteri e fra questi – diversamente dal previgente ordinamento – da ambiti normativi che si estendono alla stessa materia dei diritti civili e sociali. Tali poteri, tuttavia, conoscono un limite negativo nel loro esercizio, nel senso che le regioni, sia nell'esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, conoscono il limite della conformazione ai vincoli dei principi fondamentali e delle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera *m* e all'art. 120, II co., Cost.

#### **4. Esigenze dell'autonomia, principio di uguaglianza, tutela dell'unità giuridica**

Come è noto, la parabola evolutiva del sistema regionale (e di quello locale) ha registrato una rilevante intensità normativa e del dibattito politico-istituzionale soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso approdando ad un indirizzo legislativo segnato dalla "legge Delrio" (legge n. 56/2014), oggetto di ampia discussione problematica in dottrina, ancorché vagliata positivamente, nel suo complesso, dal Giudice delle leggi con la sent. 50/2015.

La lenta (ma anche contrastata) attuazione della riforma del titolo V Cost. della fine degli anni '90, con particolare riguardo alla distribuzione territoriale delle funzioni fondamentali degli enti autonomi della Repubblica (lettera *p*, art. 117, II co, Cost) e alla disciplina del "federalismo fiscale" (art. 119 Cost.), hanno portato l'Esecutivo (Governo "Conte I") a predisporre (più che discutibili) tentativi di attuazione dell'art. 116, III co., Cost., in tema di "regionalismo differenziato". Tema – quest'ultimo – sul quale contiamo in prosieguo di svolgere alcune essenziali riflessioni, con (più specifico) riguardo ai relativi rapporti con l'effettività del principio di uguaglianza interterritoriale dei cittadini.

Tale indirizzo legislativo (allo stato accolto nella rilevante rimodulazione della "Proposta Boccia", nel Governo "Conte II")<sup>35</sup> appare volto a dare attuazione alle previsioni dell'art. 116, III co., Cost. Ufficiandone

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, 205.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 206.

<sup>35</sup> Dal titolo *Bozza di legge quadro contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e degli obiettivi di servizio*. Il testo è anche disponibile in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

per la relativa stesura il Ministro Boccia, Ministro per gli affari regionali e le autonomie, le forze di coalizione del Governo “Conte II” si sono dette impegnate ad approntare un progetto di regionalismo differenziato consistente in una bozza di legge quadro finalizzata a superare i più evidenti limiti (costituzionali, ma anche politici) del precedente tentativo governativo di attuazione dell’art. 116, III co., Cost. Un progetto – quest’ultimo – che era stato riguardato da un vivace dibattito dottrinario anche sulla scorta di una lettura critica che, in alcune sue espressioni, vi coglieva una sostanziale natura di «secessione dei ricchi»<sup>36</sup>. Ai fini limitati della presente riflessione non potremo dilungarci nell’approfondimento del progetto di “regionalismo differenziato” per come risultante dalle Intese sottoscritte dalle tre regioni promotrici a suo tempo (Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna)<sup>37</sup>, potendo solo limitarci a sottolinearne i limiti con peculiare riguardo alle problematiche costituzionali della sua conformazione al principio unitario e a quello di eguaglianza (interterritoriale e interpersonale), principi – quelli appena richiamati – particolarmente rilevanti ai fini della valutazione del progetto governativo, la quale, così, non può che prendere le mosse dallo spirito e dal testo di revisione costituzionale del titolo V<sup>38</sup>.

Alcune formule utilizzate da quel richiamato legislatore di revisione – come quella che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» («che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale») –, in tale ottica, erano state già approfondite dalla prevalente dottrina costituzionalistica, al momento di riflettere sui limiti (anche costituzionali) del c.d. *federalismo fiscale* secondo le scelte accolte, prima, nella legge Calderoli (n. 42/2009) e, successivamente, per come già ricordato, nei discussi indirizzi accolti nelle bozze di intesa fra lo Stato e le regioni Lombardia, Veneto e Emilia Romagna (con dubbiosità, relativamente a quest’ultima regione, minori rispetto a quelle relative alle altre due regioni). Rispetto alle molte questioni sollevate da quel progetto governativo di “regionalismo differenziato”, così, vogliamo limitarci ai soli profili relativi ai rapporti fra le nuove competenze riconosciute alle regioni (e agli enti autonomi della Repubblica) e la garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale) a livello interpersonale e interterritoriale.

---

<sup>36</sup> Questa è appunto la tesi di G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2018, su cui, fra gli altri, cfr. anche F. Pallante, *Autonomia differenziata: un pericolo per l’unità nazionale?*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2018, 3.

<sup>37</sup> In realtà, si era trattato di un progetto di regionalismo patrocinato da una soltanto delle due componenti della maggioranza del Governo “Conte I”, quella leghista che faceva capo al Ministro degli interni, Matteo Salvini.

<sup>38</sup> In tema, fra gli altri, cfr. anche i nostri *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 5, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali*, 2018, 3; *Costituzionalismo sociale, fra (riforme del) regionalismo, integrazione europea e crisi economica*, in *Astrid Rassegna*, 2020, 3.

L'analisi in tema non può che muovere richiamando le stesse questioni poste dalle modalità previste dall'art. 119 Cost. (e dalla relativa legge delega di attuazione, n. 42 del 2009) per assicurare alle regioni e agli enti territoriali le risorse necessarie alla integrale copertura finanziaria delle «*funzioni pubbliche loro attribuite*» (art. 119, IV co., Cost.). Tali competenze, invero, apparivano sguarnite da norme costituzionali puntuali di garanzia, almeno relativamente ad una definizione delle funzioni fondamentali degli enti autonomi della Repubblica (di cui alla lettera *p* dell'art. 117, II co., Cost.) maggiormente puntuale di quanto non ha saputo fare la “legge Delrio”, nonché ai contenuti essenziali della “perequazione finanziaria” (nonostante quest'ultima risulti di complessa giustiziabilità, essendo rimessa la sua determinazione alla negoziazione politica all'interno della Conferenza Stato-Regioni, ovvero in altre istanze di concertazione politico-istituzionale istituite all'uopo). Una perequazione che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non avrebbe potuto porsi – per come al contrario sarebbe stato assolutamente necessario e per come la stessa realtà attuativa ha confermato – come garante della esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni relativi alla sanità, all'assistenza sociale, all'istruzione e al trasporto pubblico locale. Una garanzia – quest'ultima – pretesa dalla Costituzione (117, II co., lettera *m*; 119, IV co.) – che fosse sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività, attraverso un percorso di solidarietà condizionata al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori (regioni) con minore capacità fiscale per abitante, beneficiari dell'intervento redistributivo. In tale quadro, prima e dopo le iniziative di attuazione del regionalismo differenziato (allo stato solo progettuale, per come si è già osservato), così, il profilo centrale del tema a noi pare, innanzitutto, quello che porta ad interrogarsi sulle problematiche sollevate dal nuovo assetto delle competenze sancito dalla revisione costituzionale del Titolo V rispetto alla garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale), posti (unitamente agli altri principi fondamentali costituzionali) a fondamento della Repubblica. Si deve infatti sottolineare come la previsione accolta nella lettera *m* dell'art. 117, II co., della Costituzione non attribuisca alla legislazione esclusiva dello Stato la sola competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali bensì, estendendosi, con formulazione – dalla natura certamente garantistica – anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano «garantiti su tutto il territorio nazionale».

Alcune considerazioni essenziali s'impongono in tale prospettiva per inquadrare tale fondamentale profilo che si pone come limite nell'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa ed ora in tema di asimmetrie nel regionalismo di tipo aggiuntive rispetto a quelle già sancite nell'originario testo della Costituzione repubblicana. In merito, si è già sottolineato come, diversamente da quanto

previsto nel previgente ordinamento regionale, il novellato Tit. V Cost. introduceva un rapporto esplicito e diretto fra “nuovo” regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili. La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale (che ora potrà ulteriormente ampliarsi alla luce dell’attuazione dell’art. 116, III co., Cost., secondo il quale «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie ... potranno essere attribuite ad altre Regioni*») – se non proprio ai sistemi federali – risulta comparabile a quella operata nelle Comunità autonome spagnole alla luce del “principio dispositivo” ivi costituzionalmente operante, differenziandosene, oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato, per le tecniche istituzionali dell’allocazione delle competenze e della relativa legislazione di attuazione. In questo senso – se non certo giustificarsi – può forse comprendersi l’enfasi che il mondo politico-parlamentare ha fatto quando (con evidente enfasi) ha utilizzato il termine federalismo per inquadrare la revisione costituzionale del Titolo V.

Nell’assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la materia/funzione della «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*», l’art. 117, II co., lettera *m* della novellata disposizione costituzionale, infatti, si prefigge di assicurare la garanzia del principio di uguaglianza di fronte alla legge – da intendersi, soprattutto, come uguaglianza di fronte alla Costituzione – su tutto il territorio nazionale. In tale ottica, un approfondimento appare indubbiamente opportuno con riguardo specifico ai rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica. La faremo richiamando un indirizzo giurisprudenziale del Giudice delle leggi, con riguardo al giudizio di legittimità costituzionale di due leggi della Regione Veneto (n. 15 e 16 del 2014) nelle quali, con la richiesta referendaria della indipendenza del Veneto, si voleva dare avvio concreto a un indirizzo legislativo di regionalismo che si connotava come fattualmente secessivo.

In tale indirizzo, la Corte (sent. n. 118/2015) argomenta in modo severo la sua censura con riguardo alla questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo *pro tempore* su una tematica che nel fondo appare per più profili prossima alle questioni sollevate nell’attualità, ancorché ora sulla base di una evidente copertura costituzionale sancita dall’art. 116, III co., Cost. Due questioni allora sollevate, infatti, richiamavano molto da vicino questioni tuttora presenti nel dibattito pubblico (che coinvolge ancora una volta la Regione Veneto, ma non solo tale Regione). La prima riguarda le scelte fondamentali di livello costituzionale accolte nelle leggi oggetto di impugnazione innanzi alla Corte. Secondo la richiamata giurisprudenza della Corte, tali scelte devono assumersi precluse in quanto tali ai referendum regionali in ragione del loro suggerire «*sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica*,

di cui all'art. 5 Cost.» (cons. in dir. 7.2., sent. cost. n. 118/2015). A garanzia di tali principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, richiamando quanto già argomentato nella sentenza n. 1146 del 1988, la Corte sottolinea con evidente perentorietà come «*L'unità della Repubblica (sia) uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale*» (cons. in dir. 7.2., sent. cost. n. 118/2015). Quanto alla seconda questione (con una lettura conforme a Costituzione del quesito referendario oggetto del suo sindacato), la Corte assume che, per come interpretato, «*il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti e pertanto, sotto questo profilo, la censura non è fondata*». In tal modo, così, la Corte pare lasciare ampio spazio alle regioni perché, nel rispetto dei richiamati principi costituzionali, possano svolgere la loro autonomia.

Come si è osservato, una simile lettura fattane dal Giudice delle leggi rileva anche nell'attualità con riguardo specifico alle questioni ricollegabili alle iniziative legislative sostenute dal Governo “Conte I” in tema di “regionalismo differenziato”, ancorché al momento ancora al livello di mera proposta, come già ricordato. Come si è già osservato, la versione di tale obiettivo per come accolto nella Proposta Boccia assunta dal Governo “Conte II” non parrebbe incorrere nel medesimo dubbio di legittimità costituzionale, stante la copertura costituzionale dell'art. 116, III co.

Una questione di conformità costituzionale rispetto ai dubbi sollevati da più parti relativamente alle bozze di intesa con lo Stato delle tre Regioni interessate all'attuazione del regionalismo differenziato, così, avrebbe potuto riguardare, al contempo, il parametro costituito dallo statuto regionale e soprattutto quello costituito dai principi costituzionali. Tuttavia, mentre per le esigenze di questa rapida riflessione può rinviarsi per uno specifico approfondimento al vaglio di quanto previsto in concreto da ogni singola bozza di intesa fra ognuna delle tre Regioni interessate e lo Stato, riteniamo di interesse generale e risolutivo di molti dubbi da più parti sollevati l'indirizzo costituzionale che ha riguardo ai limiti posti dal rispetto dei principi costituzionali rilevanti nella materia che ora rileva nella presente analisi. A giudizio della Corte, i dubbi di legittimità sollevati nei confronti della l.r. Veneto n. 15 del 2014 sono da ritenersi fondati nel loro delineare un assetto tributario regionale nel quale «*i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai 'cittadini veneti', sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla 'amministrazione centrale', dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale 'in termini di beni e servizi'*». Se, da una parte, i quesiti referendari oggetto di impugnazione alla Corte registra(va)no un primo limite nel palese contrasto con la disciplina statutaria regionale in materia, dall'altra, non risulta(va) meno incisiva «*la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di referendum ex art. 75 Cost.*»,

*valevole come canone interpretativo anche dell'analogia clausola statutaria» (cons. in dir. 8.4, sent. cost. n. 118/2015), conseguendone, per la Corte, che «i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica».*

Tanto essenzialmente richiamato di un indirizzo quanto mai chiaro della Suprema Corte su tematiche di riforma tuttora di attualità nel dibattito politico-istituzionale del Paese, possiamo ora ritornare alla riflessione che era stata interrotta per dare spazio alla lettura dei principi fondamentali fattane dal Giudice delle leggi con specifico riguardo alle pretese accolte nella già richiamata bozza di intesa veneta (ma presenti anche in quella lombarda). Nel merito concreto di tale riflessione, si può osservare come il legislatore di revisione si sia comunque mosso in una cornice costituzionale nella quale si assume come definitivamente superato il risalente modello dell'uniformismo e del centralismo al quale ha corrisposto, nella prassi, una legislazione regionale sostanzialmente omologa. Rispetto ad un simile orizzonte, si ponevano (fattualmente) come evenienze possibili la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini (eguaglianza interpersonale) all'interno di ogni singola Regione e con riferimento (ora soprattutto) al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale). Mentre, rispetto alla prima richiamata situazione, potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, I co., Cost.), al contrario, le eventuali disequaglianze interterritoriali sarebbero risultate senza copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà socio-economica del Paese, (tuttora) caratterizzata da una persistente "questione meridionale", da cogliersi come (non superato) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese (e che aveva trovato un positivo riconoscimento, fra l'altro, nella previsione della "perequazione infrastrutturale" volta ad assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli di prestazioni o gli obiettivi di servizio di cui alla bozza di legge (art. 1.1.c della Proposta Boccia). Rispetto a tale possibile disequaglianza costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza ("unitaria" e "sociale") la richiamata previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost., nonché la previsione dell'ulteriore limite costituito dai "principi fondamentali" riservati alla legislazione dello Stato con riferimento alle competenze concorrenti delle regioni (art. 117, III co., Cost.) ma da estendersi, nella lettura che qui si vuole sottolineare, anche a quelle residuali/esclusive delle stesse.

D'accordo con l'autorevole lettura di Leopoldo Elia, in tema, si può osservare come non risulti convincente quella lettura che coglierebbe nell'attuazione dell'art. 116, III co., Cost. una possibile via per sottrarsi al rispetto dei «principi fondamentali» delle materie di competenza concorrente riservati alla legislazione dello Stato. Una simile lettura, infatti, rischierebbe di assegnare all'autonomia regionale differenziata uno spazio normativo che l'art. 116, I co., Cost. non riconosce alle Regioni a statuto

speciale, vincolate come sono al rispetto dei rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale e che, invero, la stessa prassi regionale di tali regioni non è parso rivendicare.

Così, se alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale (anche in ragione delle previsioni di cui al novellato art. 116 Cost.) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost., e con i controlli sostitutori previsti nell'art. 120, II co., Cost., nella stessa ottica garantistica (di cittadinanza “unitaria” e “sociale”) deve assumersi operante l'intero sistema dei “*principi fondamentali*” (e fra questi, in particolare, il principio personalistico, quello solidaristico, di cui all'art. 2 Cost., e quello egualitario, di cui all'art. 3, commi 1 e 2) e delle disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto “patrimonio costituzionale” indisponibile alla discrezionalità del legislatore (ordinario e regionale), come anche alla stessa revisione costituzionale, in ragione del suo costituire «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale, secondo una risalente lettura del Giudice costituzionale (considerato in diritto n. 2.1, sent. cost. n. 1146 del 1988).

Nell'attuazione del principio di eguaglianza e di solidarietà, alla “Repubblica” (intesa, ai sensi dell'art. 114 Cost., come l'insieme pari ordinato costituzionalmente di tutti i pubblici poteri, statali e territoriali) spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di “coesione sociale”, tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza sostanziale, a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Al legislatore statale, nell'esercizio dei poteri normativi di cui è costituzionalmente attributivo, e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, compete di assicurare la tutela dell'“unità giuridica” e dell'“unità economica”. Allo stesso legislatore compete, in particolare, la tutela dei “livelli essenziali delle prestazioni” concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, *potendo* (da leggere come *dovendo*) lo Stato-Governo, in tal senso, sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, II co.) e nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutorio (in part. art. 8 della l. n. 131/2003).

Da una simile (ri-)lettura del testo (di revisione) costituzionale, se ne può concludere che, se pure, in via di principio, la previsione di cui all'art. 117, II co., lettera *m*, Cost. poteva non apparire strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali costituzionali (– nel novellato ordinamento regionale e locale, come si è detto e come la Corte costituzionale ha reiteratamente sottolineato, trovano applicazione i principi fondamentali posti a tutela dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e le relative garanzie costituzionali –), tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione, si direbbe perfino pedagogica, nell'esigenza di rendere

esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali in tema di garanzie costituzionali accordate ai principi e ai diritti fondamentali. Nell’ottica dell’attuazione del federalismo fiscale, dapprima, ed ora del regionalismo differenziato, così, deve sottolinearsi come l’ordinamento costituzionale non possa che far valere i limiti (all’esercizio della potestà legislativa delle Regioni ordinarie e a statuto eventualmente differenziato) – ora pienamente costituzionalizzati nell’art. 117, I co., Cost. – posti dal rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Tanto richiamato, può anche sottolinearsi come le questioni interpretative sollevate dal novellato testo costituzionale (art. 117, II co., lettera *m*, Cost.; art. 116, III co., Cost.) concernono i relativi contenuti materiali, e quindi la tipologia dei diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale nei “livelli essenziali” delle relative prestazioni.

La legislazione “concorrente” nelle nuove materie di cui le Regioni risultano attributarie (soprattutto la tutela della salute, l’istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione delle attività culturali) – significativamente valorizzate rispetto al previgente art. 117 Cost. –, quella derivante da ciò che potremmo chiamare il “principio dispositivo all’italiana” (art. 116, III co., Cost.) e quella infine attribuita residualmente (– si pensi, in tal senso, al rilievo centrale nelle politiche pubbliche locali della materia dell’assistenza sociale – diritto fondamentale sociale fin qui largamente eluso nella prassi concreta –) dovrà esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle Regioni medesime – senza mettere in questione lo “statuto della cittadinanza”, che dovrà restare “nazionale” e “sociale”, assicurando, in tal modo, i livelli essenziali di prestazioni in materia di diritti civili e sociali, nonché l’inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese.

Una recente sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 275/2016) sovviene opportunamente a questo punto della riflessione per sottolineare la convincente lettura del Giudice delle leggi circa la “incomprimibilità” di alcune situazioni giuridiche soggettive (nella fattispecie il diritto all’istruzione dei disabili) rispetto ai vincoli posti al relativo bilanciamento giurisdizionale con la finanza pubblica (art. 81 Cost.). Come si è diffusamente sottolineato in dottrina, pertanto, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale appare complesso, confuso e perfino «ingenuo» nella sua «pretesa» di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell’ordinamento. Ancora una volta, pertanto, era all’interprete e al Giudice delle leggi che occorreva rivolgersi al fine di poter comporre in un quadro di compatibilità costituzionali le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale. La giurisprudenza costituzionale sull’attrazione in sussidiarietà (sent. cost. 303/2003) risulta fondamentale da richiamare nel merito specifico.

Quanto ai contenuti materiali dei livelli essenziali in materia di diritti civili e sociali, tuttavia, l'interpretazione dottrinarica dei contenuti materiali dell'art. 117 Cost. in materia rinvia a letture notevolmente differenziate fra loro, a seconda che prevalga o meno un orientamento (culturale e istituzionale) di discontinuità rispetto alla disciplina previgente.

La questione fondamentale, come si è già accennato, nasce dall'individuazione dei limiti cui risulta sottoposta la potestà legislativa regionale concorrente – alla cui disciplina ha pensato il legislatore di revisione costituzionale quando ha limitato tale potestà con la determinazione (mediante legge statale) di “*principi fondamentali*” della materia – ma soprattutto dalla risposta alle questioni circa l'estensibilità o meno di tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa “esclusiva”/“residuale” delle Regioni nonché, in futuro, ai vincoli delle materie riguardate dalle intese sulle «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» (di cui all'art. 116, III co., Cost.).

È in questa ottica che a noi appare pienamente fondata quella lettura che invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale dell'“unità”, ed in particolare la protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali e dalle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel motivare l'intervento, oltre che attraverso “*principi fondamentali*” anche attraverso una specifica disciplina, di natura trasversale, capace di penetrare nell'ambito regolativo della stessa potestà legislativa regionale (oltre che, naturalmente, in quella amministrativa). Come il Giudice delle leggi ha sottolineato con riguardo ai (già richiamati) rischi di sovvertimenti istituzionali (connessi all'esercizio di referendum consultivi regionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.), «*L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.)» (cons. in dir. 7.2, sent cost. n. 118/2015).*

Nel nuovo quadro costituzionale (letto ora anche nella prospettiva di attuazione dell'art. 116, III co., Cost.), così, se per le regioni si aprono nuovi ambiti regolativi e di garanzia in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali), al contempo, si conferma per lo Stato la competenza a intervenire in tale disciplina regionale sia attraverso la statuizione di “*principi fondamentali*” delle materie attribuite alla competenza concorrente delle regioni che attraverso regole legislative (limitatamente – queste ultime – per le Regioni

che non facciano ricorso all'attuazione dell'art. 116, III co., Cost.), gli uni e le altre, in ogni caso, rispettosi dei principi fondamentali costituzionali e fra essi in particolare, del principio di uguaglianza e di solidarietà. Se dunque si vuole assicurare piena attuazione ad un principio fin qui ampiamente disatteso, (perfino "congelato", secondo talune letture critiche) – quello autonomistico di cui all'art. 5 Cost. – superando ritardi e uniformismi accumulati fin qui dal legislatore statale, si tratta di assicurare piena attuazione ai principi fondamentali della Costituzione ed in particolare a quelle previsioni stabilite nell'art. 117 Cost. volte ad assicurare la «perequazione delle risorse finanziarie» nonché la «determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», in modo che essi possano essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La legislazione attuativa delle riforme costituzionali del titolo V non sembra avere apportato fin qui contributi risolutivi.

Pur costituendone un presupposto indefettibile, inoltre, sotto tale profilo, si sottolinea come non risulti sufficiente quella «perequazione infrastrutturale» (che aveva trovato comunque accoglimento nel richiamato progetto di regionalismo differenziato predisposto dal ministro Boccia nel Governo "Conte 2"), se la stessa non si accompagna con la più generale attuazione della perequazione finanziaria e con la determinazione dei LEP in materia di diritti civili e sociali nonché con la ridefinizione del quadro della riallocazione territoriale delle funzioni (Carta delle autonomie). Solo questi ultimi, infatti, oltre ad un vincolo idoneo per il legislatore e l'amministrazione nella relativa attuazione, potranno costituire parametro costituzionale di riferimento nel ricorso giurisdizionale da parte dei soggetti innanzi alla Corte costituzionale, senza il quale si incorrerebbe in una situazione di evidente degradazione della effettività dei diritti fondamentali e pertanto della loro esigibilità (ivi compreso nel vaglio delle illegittimità costituzionali eventualmente dovute alle omissioni del legislatore, per richiamare un'autorevole lettura che con il passare del tempo la dottrina costituzionale non ha certamente dimenticato).

Pur potendo la riforma costituzionale del titolo V apparire, in tal senso, come operante nel segno di una (sostanziale) continuità con la disciplina ordinamentale previgente, così, l'angolo di osservazione dei diritti civili e sociali dischiude un quadro ordinamentale autonomistico che risulterà indubbiamente valorizzato nell'ambito dei suoi poteri e fra questi – diversamente da quanto era previsto nel previgente ordinamento – da ambiti normativi che si estendono alla stessa materia dei diritti civili e sociali. Tuttavia, tali poteri conoscono un limite negativo, nel senso che le regioni, sia nell'esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, sia infine quella di cui all'esercizio delle competenze di cui alla procedura di cui all'art. 116, III co., Cost., devono conformarsi – oltre ai principi fondamentali costituzionali e alle relative disposizioni di garanzia degli articolati cataloghi di diritti fondamentali – ai «principi fondamentali

delle materie» e alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost. È in questo senso che può sottolinearsi come solo nel quadro di una lettura sistematica del rapporto fra forme di decentramento territoriale dei poteri e diritti il rischio di uno «scivolamento verso il basso» dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali (naturalmente quando interverrà), e con esso di un difficile limite da opporre all'«arbitrio delle maggioranze» (parlamentari e regionali) nel tempo, potrebbe, almeno astrattamente, ritenersi scongiurato.

Come si può cogliere, una simile lettura attinge alle più avanzate (e convincenti) interpretazioni della Costituzione, *magis ut valeant*, nonché a quella stessa giurisprudenza costituzionale che, nelle tecniche giurisdizionali fin qui utilizzate, ha saputo dare prova di equilibrio (ma anche di prudenza) nel bilanciamento di beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale, comprensivo sia della necessaria gradualità nell'attuazione legislativa, sia dello stesso rispetto della discrezionalità del legislatore. D'altronde, non poteva essere altrimenti nel quadro di uno Stato retto da una Costituzione rigida, nel quale la materia dei «contenuti essenziali» dei diritti fondamentali si ricollega in modo indissolubile a quella dei «principi supremi» e dei «diritti inviolabili», come la giurisprudenza (soprattutto, ma non solo, nella sent. cost. n. 1146/1988) e la dottrina costituzionale concordemente assumono quando richiamano la sottrazione della relativa disciplina costituzionale allo stesso potere di revisione costituzionale. *A fortiori* – dovrebbe aggiungersi – al legislatore regionale («ordinario», «speciale» e in futuro, forse anche, «differenziato»)!

##### **5. Riparto competenziale e problematiche di effettività con particolare riguardo all'ambito sanitario e a quello socio-assistenziale. Il diritto alla salute fra Costituzione e realtà regionale: problematiche (non risolte) di coordinamento**

La questione centrale che si vuole ora evidenziare, tuttavia, non è tanto quella (di tipo funzionalistico) individuabile nella concreta attuazione del principio di sussidiarietà, e della relativa distribuzione delle competenze fra il centro e la periferia, quanto piuttosto di interrogarsi sul tipo di relazioni che devono sussistere fra funzioni pubbliche e garanzia concreta (della effettività) dei diritti del cittadino. Diritti che, nel caso della salute (e lo stesso potrebbe dirsi per il diritto alla istruzione e il relativo *digital divide*), tutti sono nelle condizioni concrete di comprendere quanto profondamente rilevino nel connotare la effettività democratica di uno Stato sociale. Uno Stato che, per essere rispettoso dei principi fondamentali sanciti nelle disposizioni costituzionali (in particolare negli artt. 2 e 3 che fissano le basi costituzionali sul trinomio dignità-solidarietà-eguaglianza) deve assicurare a tutti i soggetti (cittadini ma non solo) l'ampio catalogo di diritti

fondamentali accolti nella prima parte della Costituzione repubblicana, compresa l'eguaglianza interterritoriale fra i soggetti.

In un quadro giuridico nel quale il diritto alla salute risulta pienamente garantito se le pretese prestazionali sanitarie del soggetto (di tipo preventivo, curativo e riabilitativo, secondo le previsioni della legge 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale) rivolte alle amministrazioni competenti ad erogare i relativi servizi di assistenza sono pienamente assicurate, parlare di effettività del diritto fondamentale alla salute impone di avere ben chiara la distribuzione delle competenze (e delle connesse responsabilità) fra i diversi livelli istituzionali della Repubblica (centro statale e periferia regionale). Una distribuzione delle competenze – quest'ultima – che è funzione della stessa chiarezza nell'allocazione costituzionale delle competenze e nella stessa gerarchia delle responsabilità in ciò che per la Costituzione è fondamentale. Una mal definita ripartizione delle stesse – questo è quanto il *coronavirus* ha ora portato in piena evidenza agli occhi di cittadini increduli e impauriti e degli stessi esperti del regionalismo – comporta incertezze e rischi di confusione, foriere di irresponsabilità oggettive delle amministrazioni competenti<sup>39</sup>.

Ora quando si parla di compiti regionali in materia sanitaria, siamo chiamati a pensare soprattutto alle forme di protezione della salute e alla distribuzione dei poteri in materia fra Stato e regioni (che risulta incerta e «confusa», per come osservato nell'anno appena trascorso), non dimenticando le competenze dell'OMS, da una parte, e quelle delle autorità locali, dall'altra, con l'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti da parte dei sindaci.

Quanto osservato fin qui, tuttavia, può interessare il giurista ma poco (o perfino nulla) il cittadino al momento di chiedersi chi fa che cosa con riguardo alla tutela della sua salute al momento che quest'ultima venga meno (in modo più o meno grave) ma soprattutto al momento in cui la salute, non più solo la sua (di singolo cittadino) ma quella della intera collettività (la salute pubblica appunto) venga riguardata da un grave attacco epidemiologico, come il Paese sta sperimentando da più mesi.

Una simile riflessione deve essere capace di individuare i nodi più significativi che la cronaca ha ora sottoposto con sofferenza alla conoscenza di tutto il Paese. E tali nodi, nel momento in cui scriviamo, non riguardano principalmente il tema delle responsabilità quanto piuttosto quello individuabile nella confusione dei poteri che il Paese ha avuto modo di conoscere al momento di interrogarsi sulla spettanza delle competenze di adottare piani anti-epidemici e di protezione della salute pubblica a valle di indicazioni di morbilità virale pervenute dall'OMS e al momento di

---

<sup>39</sup> U. Adamo, *La tenuta della Costituzione nell'emergenza Covid-19*; W. Nocito, *Le fasi dell'emergenza nazionale Covid-19: notazioni costituzionali*; S. Gambino, *Libertà e sicurezza di fronte alle emergenze*, tutti in D. Cersosimo, F. Cimatti, F. Raniolo (cur.), *Studiare la pandemia. Disuguaglianze e resilienza ai tempi del Covid-19*, Soveria Mannelli, 2020.

interrogarsi sulla spettanza della competenza in tema di acquisizione dei fondamentali presidi (soprattutto ventilatori polmonari ma più in generale tutti i presidi sanitari e farmacologici che la scienza medica dichiara essere assolutamente necessari per le finalità di contrasto della pandemia oltre che per la salute individuale) la cui carenza è risultata pari alla loro necessità e indefettibilità da parte dei diversi presidi ospedalieri soprattutto (ma non solo) nell'area lombardo-veneta del Paese. La distribuzione asimmetrica di tali supporti e della intera organizzazione sanitaria fra le regioni del nord e quelle del sud, in una simile prospettiva, costituisce un vero e proprio «scandalo» insopportabile in un Paese che si definisce «unitario» da 160 anni a questa parte, e «sociale» a partire dalla Costituzione repubblicana.

La questione come si può cogliere non è di poco momento avendo concreto riguardo (talora o spesso) al venire meno – non solo di una ordinaria adeguatezza della funzione sanitaria e assistenziale da parte del sistema sanitario regionale – di una necessaria funzione programmatoria nella organizzazione del servizio di prevenzione a livello di rapporti fra Ministero della Salute, ISS e sistema regionale.

Alla luce di quanto sopra richiamato, occorre segnalare come il criterio da seguire nell'atteso e necessario riordino delle competenze del complesso ordinamento Stato-regioni non potrà che favorire il livello statale ogni qualvolta il livello del bene giuridico meritevole di protezione – nel caso specifico la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività – riguardi un ambito eminentemente generale e per questo di ambito statale.

Ripensare il regionalismo non sarà facile con i tanti governatori Presidenti di Giunta regionale che si sono assimilati inappropriatamente ai capi di Governo, ma la “fondamentalità” dei diritti fondamentali non potrà continuare a sottacere le significative problematiche della loro effettività i cui limiti anche (ma non solo) in questi mesi sono sotto gli occhi di tutti. Dalla prospettiva meridionale in modo non meno complesso e problematico che da quello, attualmente più doloroso, della frontiera del Nord-Est del Paese. Come si può ben osservare, pertanto, non si tratta di una questione limitata ai dolorosi giorni che stiamo vivendo.

Seguendo il criterio di cui si è già detto, il Servizio Sanitario “deve essere nazionale” e non regionale. Le regioni non potevano essere immaginate come il livello più adeguato a farsi carico di servizi pubblici all'altezza della uguaglianza dei cittadini. Averlo pensato e praticato in una revisione costituzionale (quella del 2001) si è rivelato assolutamente inadeguato rispetto alla sfida della complessità e alla esigenza di garantire in modo effettivo beni indefettibili in democrazia, come l'eguaglianza di tutti in ciò che è fondamentale. E i diritti fondamentali (e fra essi la salute) tali sono nell'inquadramento che ne fa la Costituzione.

Il criterio da seguire nella manutenzione costituzionale non potrà che favorire il livello decisionale statale ogni qualvolta il livello del bene

(giuridico) costituzionale meritevole di protezione – il diritto fondamentale nella sua dimensione collettiva – riguardi un ambito eminentemente generale e per questo di ambito statale, in virtù di una clausola che in tutte le democrazie si individua comunemente come «clausola di supremazia», anche se – per come più sopra ricordato – già ora il testo costituzionale permette e garantisce la possibilità che lo Stato possa intervenire (anche in sostituzione) per tutelare l'uniformità dei e nei diritti.

La situazione emergenziale in essere, in conclusione ci pare di poter evidenziare, consegna una visione plastica di ciò che è la situazione ordinaria ... una situazione che (in special modo per le regioni del Sud del Paese) è perennemente in piena emergenza. Si impone alla classe politica una attenta valutazione delle “*priorità costituzionali*”, e la salute, così come l'istruzione, devono avere (perché le hanno per Costituzione) una prevalenza sulle logiche di puro mercato. E tanto anche per non squalificare come una mera *petitio principii* quella affermazione argomentata in una recente sentenza della Corte costituzionale – già innanzi citata –, per la quale «è la garanzia incompressibile [dei diritti sociali fondamentali] ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

## **6. Welfare sanitario-assistenziale: fra “livelli essenziali delle prestazioni” e garanzie giurisdizionali.**

Per concludere, alcune brevi riflessioni sulle problematiche di ordine costituzionale in cui si cala l'attuale dibattito sui sistemi sanitari del Paese (fra l'altro, relativo alla loro differenziabilità, al concorso pubblico/privato, al sottofinanziamento e agli sprechi tuttora ampiamente presenti), occorre guardare al tema fin qui brevemente richiamato sotto il profilo della giustiziabilità della pretesa garantita, sia come diritto soggettivo perfetto sia come interesse legittimo, categorie normative – queste ultime – ambedue riguardate, alla luce degli artt. 32 e 117 Cost., dalla tematica in discussione sotto il profilo della effettività della tutela giudiziaria. Se condivisa, infatti, l'analisi che segue comporterà non lievi problematiche circa la responsabilità giuridica degli amministratori delle ASL. Rispetto alla previgente disciplina legislativa in materia sanitaria, oggetto di un processo importante di riforma nel corso degli anni Novanta, la costituzionalizzazione dei LEP, di cui si è detto in precedenza, sia pure in modo essenziale, costituisce una evoluzione di fondo nell'ordinamento salutare, che si qualifica per i relativi destinatari come nuove situazioni giuridiche protette con il rango proprio dei diritti soggettivi perfetti.

Se non leggiamo in modo errato l'evoluzione ordinamentale sanitaria alla luce della novella costituzionale, in altri termini, non ci sarà più spazio per una considerazione della natura del diritto alla salute come “diritto finanziariamente condizionato”, come ad es. il Giudice delle leggi sanciva ancora nella sent. n. 356 del 1992, quando affermava che «in considerazione

della limitatezza delle risorse, non potrebbe consentirsi a un impiego di risorse illimitato avendo riguardo solo ai bisogni; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie», ancorché tale giurisprudenza fosse stata già modificata nel fondo in una serie di importanti pronunce degli anni Novanta (sentt. n. 247/1992, n. 267/1998; n. 309/1999), e successivamente nella sent. n. 509/2000, nella quale il Giudice delle leggi sottolineava, in un evidente *revirement* giurisprudenziale (che si completerà successivamente, come si è pure ricordato, con la sent. cost. 275/2016), che «il bilanciamento fra valori costituzionali e commisurazione degli obiettivi determinati dalle risorse esistenti non può intaccare il nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto costituzionalmente come valore inviolabile della dignità umana».

Nell'apprestare qualche linea di soluzione al quesito proposto, così, non può non sottolinearsi l'effetto novativo nel sistema salutare prodotto dalla costituzionalizzazione dei LEP, che al criterio interpretativo della successione delle leggi nel tempo aggiunge la forza propria della previsione costituzionale, gerarchicamente sovraordinata in forza della natura propria della disposizione costituzionale, in quanto legge superiore, *inner law* appunto. Ora, mentre nel sistema legislativo previgente alla riforma costituzionale il riferimento ai livelli di tutela era indubbiamente inteso «al minimo» (ad es. art. 1, I co., lettera g della l. n. 421/1992, ma anche il d.lgs n. 229/1999; la l. n. 328/2000; il PSN relativo al triennio 1998-2000, che distingueva fra livelli di assistenza “necessari” e “appropriati”), con la costituzionalizzazione dei LEP si conferisce allo Stato la competenza esclusiva per la loro individuazione e per la relativa garanzia, anche a protezione della eguaglianza, interpersonale e interterritoriale, dei soggetti; con essi si costituzionalizza, inoltre, per la prima volta in modo formale, lo stesso *status* dei diritti sociali, che fin qui costituiva una mera qualificazione dottrinarica.

Naturalmente, un simile quadro normativo non può che comportare conseguenze positive in capo al soggetto interessato all'esercizio del diritto alla salute, e ciò sia in termini di riconoscimento positivo del diritto in considerazione sia in termini di effettività della tutela giurisdizionale apprestata. Quest'ultima include ormai la stessa tutela risarcitoria, propria dei diritti soggettivi perfetti, in presenza di danni causati da illegittimo esercizio della funzione pubblica (sent. n. 500/1999 della Corte di Cassazione; l. n. 205/2000). Quanto poi al contenuto materiale della pretesa giuridica azionabile giurisdizionalmente, la richiamata disposizione costituzionale in materia di LEP pare assicurare piena copertura costituzionale alla stessa censura di illegittimità amministrativa in caso di inerzia degli enti tenuti ad organizzare ed erogare i servizi sanitari (come anche quelli socio-assistenziali). Già in passato (sent. n. 309/1999) la Corte aveva censurato la legislazione regionale che escludeva il diritto del cittadino al rimborso delle spese sanitarie sostenute all'estero pure in assenza di una

previa richiesta (sent. n. 509/200), oppure fruite presso una struttura privata convenzionata o anche il ricorso a forme di assistenza indiretta (sent. n. 309/1999), ogni volta che il paziente versasse in condizioni di salute tali da far temere un danno grave. In altri termini, il “bene della vita”, e nella fattispecie la salvaguardia della vita stessa, non consente possibili affievolimenti del diritto alla prestazione sanitaria necessaria dell’assistito che fossero dovuti all’esercizio del potere autorizzatorio della Regione, come anche a quello organizzatorio. Senza naturalmente frustrare il potere/dovere di organizzazione del servizio sanitario, e pertanto i necessari e connessi gradi di discrezionalità del legislatore e dell’amministratore sanitario, di volta in volta competente in materia, il soggetto-assistito dal SSN che ritenga di trovarsi in presenza di comportamenti (più o meno gravemente) omissivi della amministrazione sanitaria (analisi sostanzialmente analoga deve farsi comunque anche per gli enti privati erogatori del servizio sanitario sulla base di procedure di autorizzazione e di accreditamento) può ricorrere al giudice invocando la lesione dei LEP costituzionalmente garantiti in materia di diritto sociale alla salute. In altri termini, la gravità del bisogno del paziente con riferimento alle situazioni garantite nei LEP fonda una pretesa giuridica perfetta capace di portare alla censura di illegittimità del comportamento omissivo e – ciò che più rileva per l’amministrazione regionale e per l’amministrazione sanitaria – la stessa tutela del diritto mediante l’azione risarcitoria come avviene per ogni altro diritto soggettivo perfetto.

Non devono trascurarsi, infine, i diritti esercitabili dal soggetto-assistito con riferimento alla disciplina (ora nuovamente novellata) della riforma del procedimento amministrativo (l. n. 241/1990, e succ. mod. e integr.). Né vanno trascurati in tale ottica di garanzia gli strumenti di standardizzazione dei LEP, intesi come «valori misurabili, idonei a soddisfare i bisogni che si assumono meritevoli di tutela». Tali valori non riguardano il solo contenuto materiale essenziale da garantire ma anche le relative modalità, ambedue costituendo uno *standard* che è parimenti invocabile dal soggetto in sede di tutela giurisdizionale (ma anche in quella amministrativa). Di norma, le Carte di servizio sanitarie si presentano come uno degli strumenti più qualificati rispetto a tale finalità, essendo appunto previste per assicurare una forma di tutela alla qualità della prestazione cui il soggetto-assistito ha diritto. La loro violazione, che poi altro non significa che la violazione dei contenuti materiali della prestazione da erogare, e come tale autonomamente eccepibile dinanzi ad un giudice, è sanzionata con misure di indennizzo automatico e preventivo.

## 7. Riflessioni a mo' di conclusione sulle revisioni costituzionali in tema di regionalismo e di effettività dei diritti sociali

Dopo una premessa costituzionale sullo Stato e i diritti sociali, alla luce della Costituzione repubblicana, nelle pagine che precedono l'attenzione si è maggiormente concentrata sulla declinazione dei diritti inviolabili (sociali ma non solo) con riguardo alle stesse possibili diseguaglianze interterritoriali, anche alla luce delle prospettive attuative (e di quelle tuttora in itinere) della legislazione di attuazione della revisione costituzionale (in materia di federalismo fiscale e di regionalismo differenziato). In tale prospettiva, il *focus* della riflessione si è principalmente incentrato su ambizioni e limiti concreti delle più recenti revisioni costituzionali soprattutto nell'ottica degli interrogativi sulle questioni sollevate dai rapporti (spesso problematici) fra principi costituzionali (soprattutto di uguaglianza di cui all'art. 3 e del principio unitario di cui all'art. 5 Cost.) e autonomie territoriali. Un *focus* che non ha potuto trascurare le formulazioni teoriche di riferimento: quelle che hanno fatto parlare in termini di formulazioni simil-federalistiche della forma di Stato (e che hanno alimentato non poche tentazioni secessive da parte di alcuni territori fiscalmente ricchi del Paese) e quelle che, al contrario, in termini più realistici, parlano di un modello di "Stato (regionale e) delle autonomie" e più in generale di un rafforzamento del regionalismo repubblicano. In ognuna delle due formulazioni, gli interrogativi, invero, hanno maggiormente riguardato le problematiche dell'attuazione della riforma costituzionale. Sotto tali profili, la prassi attuativa, invero, ha evidenziato una evidente potenzialità frenante del sistema politico-partitico che, benché da più tempo in evidente crisi, ha frenato (e perfino bloccato) fin qui la piena attuazione dell'art. 119 Cost. nella enfatica formulazione che ne era stata data, quella del cd federalismo fiscale, pur dopo l'adozione parlamentare di almeno dieci decreti legislativi di attuazione di singoli profili della legge di attuazione della legge 42/2009 (legge Calderoli). Un simile percorso frenante pare da più tempo riguardare, più di recente, la stessa attuazione della novellata previsione dell'art. 116, III co., Cost.

Nell'una e nell'altra legge di attuazione della revisione costituzionale degli anni 1999/2001, appare centrale nella fondazione di tale resistenza dei territori e dei soggetti politico-partitici, la forte (e più che fondata) dubbiosità sulla conformità costituzionale dei due richiamati indirizzi legislativi (federalismo fiscale, regionalismo differenziato) soprattutto con riguardo ai possibili/temuti *vulnus* del principio di uguaglianza interterritoriale (riguardando, dunque, il tema fondamentale della uguaglianza come limite inderogabile per il legislatore). L'uno e l'altro dei due richiamati indirizzi legislativi di attuazione costituzionale, pertanto, potrebbero richiamare (qualora fossero deferiti nella loro concreta attuazione alla Corte costituzionale) quella risalente giurisprudenza del Giudice delle leggi, nella sentenza 1146/1988, allorché la Corte sottolineava

come anche una legge costituzionale o di revisione costituzionale può risultare lesiva dei «dei principi supremi costituzionali nel loro contenuto essenziale». Una giurisprudenza – quest’ultima – che il Giudice delle leggi ha richiamato quando è stato chiamato a pronunciarsi su alcune proposte di legge (della Regione Veneta) in tema di referendum consultivo per l’attribuzione di condizioni particolari di autonomia alla regione che ne aveva fatto richiesta (così nella sent. cost. n. 496/2000).

