

SOCIETÀ

Titolo V della costituzione e regionalismo differenziato

Candido Volpe

Premessa

La riforma del Titolo V della Costituzione ha profondamente innovato l'assetto istituzionale ed i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, dando vita ad una rimodulazione del precedente sistema istituzionale. All'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà, la legge di revisione costituzionale n. 3/2001 ha ridefinito le competenze tra Stato e Regioni, ridisegnando il ruolo di queste ultime tanto a livello interno quanto sul piano internazionale¹.

La volontà riformatrice è stata finalizzata nel tentativo di edificare una rinnovata forma di Stato di ispirazione federalista tesa a riconoscere più ampi spazi di autonomia agli enti territoriali, fermo restando i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, secondo quanto stabilito dall'art. 5 Cost².

¹ Groppi T. – Olivetti M., *La repubblica delle Autonomie*, Torino 2001, p. 39. Secondo Rescigno, «La riforma da riformare», in *La rivista del Manifesto*, 2001, nella nuova architettura costituzionale del Titolo V «non c'è nessun soggetto che impersona e dunque fa agire la Repubblica come ente unitario, con la conseguenza che la riforma si pone in netto contrasto con i principi ispiratori della prima parte della Costituzione».

² Demuro G., *Commento all'art. 114 Cost.*, in Bifulco R. – Celotto A. – Olivetti M., a cura di, *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino 2006 p. 2168. Per parte della dottrina lo Stato regionale è una forma intermedia tra Stato centralizzato e Stato federale. Secondo l'Autore, dalla riforma dell'art. 114 emerge uno Stato regionale policentrico, una forma di Stato nel quale convivono in un unico ordinamento una pluralità di ordinamenti territoriali minori, fra di loro equi ordinati e dunque connotati da una pari dignità istituzionale. «Il significato da attribuire al 1° comma dell'art. 114 è rappresentato, quindi, dalla novità del riconoscimento

1. Erosione della sovranità statale nel sistema ordinamentale europeo

Analizzare le caratteristiche genetico strutturali dell'ordinamento giuridico italiano successivo alla riforma del Titolo V, significa evidenziare che la tentazione federalista conseguenza della crisi dello Stato nazionale contemporaneo e della sua erosione, si è diffusa in numerosi Stati europei (Spagna, Germania, Belgio e Austria) con formule organizzative diversificate, ma ispirate dall'esigenza di costruire modelli di Stato territoriale che coniughino il livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli sub-statali e intermedi di governo³.

A partire dalla metà del Novecento, si è infatti affermata, non solo in Europa, una progressiva erosione del concetto tradizionale di sovranità statale, nel duplice senso di cessione del potere pubblico a vantaggio di organismi sovranazionali e nel contempo di ripartizione del potere centrale tra le diverse articolazioni dello Stato già unitario. Tale processo rimane indissolubilmente legato al fenomeno della globalizzazione dell'economia, che ha posto in luce, insieme all'inadeguatezza dell'ordinamento statale, l'esigenza di strumenti di governo sovranazionale dell'economia, in un'ottica di funzionalità invertita tra Stati e mercati⁴. Peraltro, questo processo devolutivo di funzioni già

di una posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, che possono concorrere, paritariamente, alla costruzione delle politiche pubbliche garantendo, nel contempo, una pluralità di differenti interessi territoriali, che, pur articolati in differenti ordinamenti, si riconoscono in unica Repubblica».

³ Longo N., *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma 2012, p. 7. Con riguardo all'esperienza italiana, uno dei profili che maggiormente si avvicina ai caratteri propri di uno Stato federale può essere individuato nel nuovo riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni. Nel merito si rappresenta che l'equi ordinazione tra leggi regionali e statali risulta soltanto parziale per un insieme di evidenze costituzionali, tra le quali le c.d. materie trasversali di competenza statale, nonché al ruolo statale di tutore delle istanze unitarie. Sul punto vedesi Ferioli E., «Sui livelli essenziali delle prestazioni; le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza», in *Le Regioni*, 2006. Anzon A., *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Torino 2006.

⁴ Longo N., *op. cit.*, p. 98. Secondo l'Autore anche negli ordinamenti dualistici ispirati al principio di completa separazione delle rispettive competenze tra i diversi livelli di governo, si sono progressivamente affermate esigenze di adeguate

statali verso l'alto (Europa) e nel contempo verso il basso (autonomie territoriali) e di condivisione di funzioni pubbliche tra più livelli di governo insistenti sulle medesime comunità, rimane particolarmente intenso anche nella recente esperienza italiana⁵. A differenza, però, degli altri sistemi decentrati europei dove si assiste alla contrapposizione tra due livelli di governo (quello statale e quello federale) fra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche (legislative, amministrative, giurisdizionali) diversa si presenta la qualificazione dell'ordinamento giuridico italiano, alla luce dei cambiamenti determinati dalla legge di revisione costituzionale n. 3/2001⁶.

2. La riformulazione dell'art. 114, C.1 Cost.

La prima fondamentale modifica ha riguardato la posizione di parità che è stata attribuita agli enti territoriali minori e allo Stato come elementi costitutivi della Repubblica.

Il nuovo testo dell'art. 114, comma 1, Cost. recita: «La Repubblica è costituita dai Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato». Rinnovando l'Art. 114 Cost. ed abrogando l'art. 115, la legge costituzionale 3/2001 ha omologato lo Stato ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni come elementi costitutivi e parificati della Repubblica⁷.

relazioni interordinamentali. Proprio negli Stati Uniti è nata la teoria della Political Safeguards della struttura federale dell'ordinamento. Nel caso di specie la garanzia dell'assetto federale statunitense viene riposta, oltre che nelle funzioni arbitrali della Corte Suprema, nella prevista partecipazione degli stessi Stati-membri, tramite il Senato, alla funzione legislativa e alla scelta di giudici e alti funzionari federali, nonché tramite il meccanismo elettorale della nomina del Presidente degli Stati Uniti. Sul punto vedesi Choper J.H., *Judicial Review and the National Political Process*, Chicago 1980.

⁵ Longo N., *op. cit.*, p. 99.

⁶ Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2006, p. 31.

⁷ Demuro G., *op. cit.*, p. 2169. Secondo l'Autore «lo scopo della disposizione non sarebbe quello della equi ordinazione degli enti ma della edificazione sussidiaria della Repubblica attraverso di essi. Tale ricostruzione sarebbe da riferire anche al principio di sussidiarietà e l'individuazione degli enti costitutivi, consapevolmen-

In virtù del nuovo disposto costituzionale di cui all'art. 114, gli enti locali hanno acquistato una legittimità originaria.

Il disposto dell'articolo 115 viene infatti ora ripreso dall'articolo 114, laddove si prevede che non più soltanto le Regioni ma anche i Comuni, le Città Metropolitane e le Province sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

L'idea che il nuovo art. 114, I comma, ha inteso veicolare è quella di una statualità che nasce dal basso, dal livello di governo più vicino al cittadino e si svolge progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come cerchi concentrici. In questa prospettiva l'art. 114, I comma, si collega al principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 118, 1 e 4 comma⁸.

Nel caso di specie il principio di sussidiarietà, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, trova riconoscimento a livello costituzionale nell'art. 118, comma 1 della Costituzione secondo cui «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

te invertita nell'ordine di enumerazione rispetto alla precedente versione dell'art. 114. Inoltre il II comma dell'art. 114 Cost. rimette la concreta configurazione dei rapporti tra autonomia regionale e autonomie locali ai principi fissati dalla Costituzione. In tale contesto si può affermare che, come accade anche negli Stati federali il nuovo sistema costituzionale integra gli enti locali e si caratterizza per la sua qualità di sistema non centralizzato. In tale contesto il revisore costituzionale ha spostato definitivamente l'oscillazione del pendolo interpretativo del modello verso un sistema regionale di tipo cooperativo, valorizzando tutti gli argomenti favorevoli al passaggio dalla supremazia alla leale collaborazione».

⁸ Groppi T. - Olivetti M., *La repubblica delle Autonomie*, cit., p. 40. Sul punto si segnala la sentenza n. 106/2002 della Corte Costituzionale secondo la quale [...] i principi introdotti [dalla riforma del titolo V] non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare [...].

Ne discende che il principio di sussidiarietà può essere quindi visto sotto un duplice aspetto: in senso verticale, quando la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più vicini ai bisogni del territorio; in senso orizzontale quando il cittadino come singolo o attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di intervenire sulle realtà sociali a lui più vicine.

Si tratta di un criterio organizzativo e ripartito, teso a favorire tanto la gestione della *res pubblica* da parte delle autorità amministrative più attigue alle istanze sociali, quanto l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale⁹.

In realtà nel mutato assetto costituzionale il principio è invocato sia al fine di ripartire le funzioni tra i diversi livelli di enti, sia al fine di definire l'obbligo che deve caratterizzare l'uso delle funzioni loro assegnate. Quella verticale conduce all'affermazione di un modello decentrato di amministrazione pubblica, sotto un profilo amministrativo, mentre la sussidiarietà orizzontale conduce al ritiro dello Stato dall'economia, alle privatizzazioni ed alla deregolamentazione amministrativa¹⁰. Entrambe sono componibili in un disegno piramidale di competenze da parte degli individui per giungere fino allo Stato, cioè tipico di ordinamenti composti che sono policentrici per definizione.

3. L'autonomia finanziaria

La sussidiarietà in senso verticale ha trovato un primo importante riconoscimento nell'art. 3B del Trattato di Maastricht, a cui ha fatto seguito l'art. 5, paragrafo 3 del Trattato di Lisbona, con riguardo ai rapporti tra Unione ed ordinamenti nazionali, fermo restando che il

⁹ Pastori G., «Sussidiarietà e diritto alla salute», in *Diritto Pubblico*, 2002, p. 85. In termini più descrittivi è stato enunciato che il principio in esame implica che ogni qual volta sia possibile, le attività preordinate ai fini sociali e pubblici debbono essere esercitate dai soggetti singoli o associati, dalle famiglie e dalle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., con la precisazione che nei confronti delle autorità pubbliche si configurerebbe «un ruolo di promozione e coordinamento delle attività di iniziativa privata» (Gualdani A., *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano 2007, p. 214).

¹⁰ Rescigno P., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, Torino 2008, p. 10.

principio in esame avrebbe potuto trovare giustificazione già da una lettura complessiva delle disposizioni della Costituzione, dal momento che lo stesso si identifica con il pieno sviluppo delle capacità di ogni persona e con la tutela della sua dignità e dei suoi diritti (art. 2, 3 Cost.)¹¹. Infatti, tale principio trova radici fondanti nei principi della dottrina sociale della Chiesa, in virtù della quale la libertà e il senso di responsabilità sono da ritenersi valori che traggono origine dall'individuo, quale soggetto sotteso ad una naturale propensione per una vita associata, e dove sono meritevoli di tutela le sue aspirazioni, ogni qualvolta entità politiche superiori tendano a sovrapporre i propri fini a quelli degli individui e delle comunità intermedie¹². In realtà il carattere innovativo del suddetto principio risiede proprio nella circostanza che la trasmissione delle informazioni e delle decisioni che tradizionalmente partiva dalle amministrazioni si inverte: è il cittadino a diventare, come singolo o nelle formazioni sociali cui appartiene, il fulcro delle iniziative pubbliche¹³.

Nel caso di specie, malgrado le differenziazioni in termini di competenze previste dalla stessa Costituzione, nonché in ordine ai meccanismi di tutela delle competenze stesse, la pari dignità degli enti autonomi territoriali si riflette su tutto l'ordito della legge n. 3/2001¹⁴.

¹¹ Camerlengo Q., *Commento all'art. 118 Cost.*, in Bifulco R. – Celotto A. – Olivetti M., a cura di, *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2333, 2340 e 2351.

¹² Longo N., *op. cit.*, p. 42; sul punto vedesi anche Travi A., «Riflessioni su laicità e pluralismo», in *Diritto Pubblico*, 2006, p. 381. È stato osservato che «dalla Chiesa e dal diritto canonico, la nozione di sussidiarietà penetra, poi nei diritti statali»; Casese S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, Roma 1995, p. 373.

¹³ Lo Statuto della Regione Campania, all'art. 18 comma 5 specifica che la Regione, in applicazione del principio di sussidiarietà, riconosce il ruolo delle autonomie funzionali, le valorizza e ne assicura la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni istituzionali.

¹⁴ Gambino S., *Diritto Regionale*, Varese 2009, p. 155. Come è stato notato da Chieffi L., *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999, la nuova architettura istituzionale alla luce della revisione costituzionale del Titolo V, intende la Repubblica come un ordinamento generale di cui lo Stato è parte e di cui Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni sono componenti costitutive con pari dignità costituzionale. Rispetto a tale innovato quadro costituzionale, il legislatore di revisione costituzionale, sia pure in modo implicito, ha rimodulato la stessa nozione di interesse nazionale, con la previsione di istituti di garanzia posti a tutela

Si veda in tal senso l'art. 119 e l'art. 120. Nel caso di specie l'art. 119 Cost. I comma recita: «I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea». Dal nuovo testo di tale articolo, in particolare se confrontato con la precedente versione, si stabilisce espressamente l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Superando il principio dell'autonomia di spesa, vale a dire la capacità di amministrare in modo autonomo le risorse finanziarie messe a disposizione con leggi dello Stato, si afferma il principio del cosiddetto federalismo fiscale. A tale circostanza fa da corollario il parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e le risorse di cui dispone per esercitare tali compiti.

In sostanza l'art. 119 in asse con gli articoli 114 e 118 nel porre gli enti del governo territoriale sulla stessa posizione politico-costituzionale, imposta il sistema sui principi di accentuato pluralismo istituzionale. È interessante notare come la scelta del costituente renda il sistema istituzionale italiano, nella sua articolazione territoriale, più complesso nella gestione rispetto ad altri sistemi positivi come Germania, Regno Unito o Spagna, nei quali il governo locale è parte degli ordinamenti regionali anche per quanto riguarda la distribuzione delle risorse finanziarie¹⁵. In sostanza, mentre in altri sistemi federali

di beni costituzionali quali l'unità giuridica o economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali, l'incolumità e la sicurezza pubblica (art. 120, II co., Cost.). Tali disposizioni, infatti, esplicitano l'intento del legislatore di revisione di preservare l'interesse nazionale, e di garantire il principio fondamentale, secondo cui la Repubblica è una e indivisibile.

¹⁵ Fregni M.C., «Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale», in *Rassegna Tributaria*, 3, 2005, p. 683. Vedesi anche D'Auria G., «Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali», in *Il Foro italiano*, 2001 e Brancasi A., «L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.», in *Le Regioni*, 1, 2003, p. 41 e ss.; secondo l'Autore «il rapporto tra l'art. 117 e l'art. 119, radicalmente diverso rispetto al precedente testo costituzionale, risulta decisivo per la configurazione del sistema complessivo e per tracciare la differenza, nell'ambito delle risorse autonome, tra i tributi e le entrate proprie [...]. Il principio delle risorse autonome indica la capacità di ciascun ente di esercitare in maniera normale le proprie funzioni (clausola di autosufficienza). Nel

gli attori istituzionali primari sono fundamentalmente due, lo Stato centrale e gli enti sub-statali, nel nostro sistema gli attori istituzionali sono plurimi e a livello territoriale comprendono non solo le regioni ma anche gli enti locali, i quali hanno direttamente nello Stato il loro principale referente sia sul piano degli aspetti istituzionali sia per quanto attiene gli aspetti finanziari.

4. Il sistema policentrico nell'ordinamento statale italiano

Tali indicazioni normative si distaccano dai principi dei sistemi federali classici, articolati su due livelli di governo e si snodano nell'ottica di un sistema policentrico come quello cristallizzato nella riforma del Titolo V della Costituzione¹⁶.

Non a caso, infatti, a differenza degli ordinamenti dualistici ispirati al principio di completa separazione delle rispettive competenze tra i diversi livelli di governo, si delinea nell'ordinamento giuridico italiano un sistema istituzionale multilivello reticolare basato su relazioni interordinamentali¹⁷. È stato, infatti, osservato che nel sistema

caso di specie [...] appare indispensabile un approccio di tipo induttivo che, dalla analitica interpretazione delle singole disposizioni, pervenga, per approssimazioni successive, a ricomporle in sistema ed a ricostruire il nuovo modello di finanza delle autonomie». Sul punto si veda anche Bifulco R. – Celotto A. – Olivetti M., a cura di, *Commentario alla Costituzione*, cit., art. 119, vol. III, Torino 2006, p. 2373 e ss.

¹⁶ Groppi T. – Olivetti M., *La repubblica delle Autonomie*, cit., p. 45. Per parte della dottrina sul punto si veda Chieffi L., *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova 2001; Chieffi L., *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, cit.

¹⁷ Longo N., *op. cit.*, p. 100. Sul punto vedesi anche Chieffi L., *Evoluzione dello Stato delle autonomie*, cit., p. 169 e ss. Secondo l'Autore anche «un sistema istituzionale multilivello reticolare o matriciale abbia necessariamente bisogno di un ordine, perché esso non sarà mai, nella realtà, perfettamente simmetrico come la sua rappresentazione ideale: e quando si stabiliscono asimmetrie, non appena si individua una cabina di regia, allora si determina la formazione di un nuovo centro, quale esso sia, con il rischio che all'assetto gerarchico tradizionale si sostituiscano asimmetrie di mercato; a meno che, naturalmente, tali nuovi moduli operativi non siano chiamati ad operare in un contesto fortemente solidaristico, che suppone tuttavia la presenza di regole di solidarietà gerarchicamente sovraordinate e dunque di un centro capace di imporle».

ordinamentale italiano, «le forme organizzative del pubblico potere vanno evolvendosi da un modello rigidamente gerarchico-piramidale ad uno reticolare incentrato sul riparto di competenze e soprattutto su relazioni collaborative tra enti tra i quali sussiste un rapporto di sovra ordinazione-subordinazione in senso stretto»¹⁸. Al principio di gerarchia si affianca dunque quello di competenza, con adeguate relazioni interordinamentali. In tal senso si inseriscono le riforme all'art. 127 Cost. alla luce del mutato assetto costituzionale. Mentre il vecchio art. 127 regolava il controllo del Governo sulle leggi regionali, tale disposizione è stata totalmente riscritta dalla legge di riforma, in coerenza con la maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni, attraverso un sistema di equilibrio e garanzie dove lo Stato e le Regioni non devono eccedere i limiti delle rispettive competenze costituzionalmente sancite.

Va comunque aggiunto che in tale contesto il nuovo titolo V, pur parificando gli enti territoriali autonomi, non ammette che, in virtù della parità, un potere locale possa prevalere sull'unità e sull'indivisibilità della Repubblica, a garanzia del principio di eguaglianza nella tutela dei diritti.

In realtà se volessimo propendere per un modello interpretativo «di un sistema regionale di tipo cooperativo, questo non può spingersi sino a sostenere una completa e assoluta parificazione tra gli enti costitutivi e una loro equiordinazione ma più che altro alla edificazione sussidiaria della Repubblica attraverso di essi»¹⁹.

¹⁸ Longo N., *op. cit.*, p. 101. Si evidenzia che «la fenomenologia dei rapporti interistituzionali negli ordinamenti plurilivello conosce diverse forme di manifestazione, ispirate al tradizionale principio gerarchico o di rigida separazione ma anche a logiche di cooperazione e collaborazione istituzionale. Infatti un approccio comparato mostra come la problematica del raccordo cooperativo nei sistemi multilivello sia risolta secondo differenti modalità nei diversi ordinamenti giuridici. Infatti nei sistemi di ispirazione federale (USA, Germania) i processi decisionali federali vengono assicurati nell'ambito delle seconde Camere a composizione federale (Senato USA e Bundesrat tedesco). Negli ordinamenti europei di stampo regionale (italiano, spagnolo, francese) vige il sistema delle conferenze anche se si prefigura di introdurre istituti analoghi, come quello del Senato federale». Sul punto vedesi Carrozza P., *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, Torino 2002.

¹⁹ Chieffi L., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino 2004, p. 180. «Il nuovo art. 117,

Il modello che traspare dalla riforma è dunque quello di costruire un sistema articolato su più punti di forza: per l'appunto un sistema policentrico e non bipolare²⁰.

Un ordinamento multilivello, di ben cinque livelli di governo (comunitario, statale, regionale, provinciale e comunale), le cui sfere di intervento si intersecano, rischiando di sovrapporsi, non soltanto sul terreno delle funzioni amministrative, ma anche su quello delle stesse funzioni legislative e regolamentari, secondo regole di riparto materiale sostanzialmente diverse tra loro²¹. In sostanza emerge uno «Stato regionale policentrico nel quale convivono in un unico ordinamento una pluralità di ordinamenti territoriali minori, fra di loro equiordinati e dunque connotati da una pari dignità istituzionale»²².

comma 2 lett m) assegnando allo Stato il potere di determinare i livelli essenziali in materia di diritti sociali, gli riconosce un ruolo di indirizzo politico-economico generale per quanto attiene le politiche sociali [...]. Nell'ambito di un quadro giuridico-economico unitario, teso alla salvaguardia della coesione sociale [...] gli enti territoriali potranno esprimere la propria autonomia normativa, valorizzando le peculiarità legate allo sviluppo economico locale [...]. Secondo l'Autore [...] un'interpretazione minimalista dell'art. 117 comma 2, lett. m) Cost., provocherebbe un sostanziale "ritiro" dello Stato dal campo dei diritti sociali, alterando il significato più profondo della nostra forma di Stato». Infatti «Soltanto la legislazione statale può assicurare [...] che nessuna competenza regionale attenga ai diritti in via esclusiva [...]».

²⁰ Groppi T. – Olivetti M., *La repubblica delle Autonomie*, cit., p. 45.

²¹ Longo N., *op. cit.*, p. 100. Nel merito si evidenzia che il processo istituzionale devolutivo di poteri e funzioni, originariamente tutti concentrati nella sovranità statale, si è manifestato in forme particolarmente intense nelle recenti esperienze dei paesi europei. Peraltro la perdita di sovranità degli Stati a vantaggio di organizzazioni sovranazionali è in larga parte correlata al venir meno delle contrapposizioni internazionali in blocchi e alla conseguente vorticosa accelerazione dei processi di globalizzazione dell'economia, registratasi negli ultimi decenni del '900. Tali processi evolutivi di ordine economico hanno progressivamente posto in luce l'esigenza di strumenti di governo sovranazionale dell'economia, fino a potersi concepire una sorta di funzionalità invertita tra Stati e mercati: sempre più gli Stati tendono a diventare funzionali ai mercati. Sul punto si veda Ferrarese M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna 2000, p. 14 e ss. Analogamente Baldassarre A., *Globalizzazione e internazionalizzazione dei diritti*, Milano 2003, p. 81 e ss.

²² Groppi T. – Olivetti M., *La repubblica delle Autonomie*, cit., p. 44.

5. Il criterio delle competenze legislative nel mutato assetto costituzionale

Per quanto riguarda il criterio delle competenze legislative, la riforma del 2001, nel ridisegnare la competenza legislativa regionale, ribalta il criterio delle competenze normative tra Stato-Regioni, delineando così un quadro ricostruttivo di tendenziale equiordinazione tra le due tipologie di leggi. In tale contesto la funzione legislativa viene così ripartita tra due soggetti, considerati astrattamente ma anche problematicamente equiordinati, a differenza del passato ove tale funzione era riservata solo allo Stato.

In tale sede la comunanza dei limiti tra legislatore statale e regionale, pur delineando una tendenziale equiordinazione tra i due tipi di legislazione, principio rafforzato anche dal nuovo art. 127 della Costituzione in merito a termini e condizioni dell'impugnazione di leggi regionali e statali, va inquadrata nel contesto ordinamentale di riferimento²³.

La legittimazione delle Regioni ed il rafforzamento delle relazioni politico-giuridiche intercorrenti tra queste e l'Unione Europea è visto da parte della dottrina come una evidente «erosione della sovranità statale»²⁴. Non a caso parte della dottrina interpreta l'art. 117 Cost. con una portata profondamente innovativa, dove tale disposizione rappresenterebbe la rinuncia al tentativo di ricostruire l'unità a livello di Stato nazionale e l'abbandono di questo compito all'ordinamento sovranazionale e comunitario. In tale contesto l'azione politico-legislativa delle Regioni troverebbe il proprio fondamento giuridico nel diritto dell'Unione Europea e nella Costituzione²⁵.

Tale interpretazione minimalista stabilita dall'art. 117 Cost. propenderebbe per un sostanziale ridimensionamento delle competenze statuali soprattutto nel campo dei diritti sociali.

²³ Chieffi L., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, cit., p. 100.

²⁴ Longo N., *op. cit.*, p. 120 e ss.

²⁵ Chieffi L., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, cit., p. 100 e ss.

In realtà rimane al potere centrale il compito di definire le linee fondamentali dell'omogeneità nazionale e le procedure di determinazione dei relativi contenuti, fermo restando che l'art. 120 contempla poteri sostitutivi del Governo a tutela della unità giuridica ed economica della Repubblica.

Inoltre tra le esigenze unitarie e non frazionabili dell'intera comunità nazionale, e che il legislatore statale ha posto il potere-dovere di perseguire, vi rientra la competenza del potere centrale prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. m. Cost. in tema di livelli essenziali delle prestazioni²⁶.

Infatti tra i tratti unificanti della Repubblica possono essere comprese le numerose ipotesi di competenze trasversali previste nel testo costituzionale, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono in maniera uniforme essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tali elementi di flessibilità sono presenti, come innanzi richiamato nell'art. 117 comma 2 Cost. e vanno identificati nelle cosiddette materie-non materie o competenze finalistiche che designano non l'oggetto della competenza, ma i fini o gli obiettivi che si intendono raggiungere²⁷.

Tale approccio è presente soprattutto nella giurisprudenza Costituzionale, che utilizza concetti diversificati per identificarle: valore trasversale per l'ambiente, connotazione dinamica per la concorrenza. Peraltro essendo caratterizzate in chiave finalistica, le materie trasversali non sembrano consentire interpretazioni rivolte a circoscrivere preventivamente il relativo ambito d'azione, potendosi definire solo nell'atto del loro esercizio²⁸.

In tal senso non è temeraria l'affermazione di quella parte della dottrina che ritiene che la revisione del Titolo V, lungi dal configurare una sostanziale equiparazione fra gli Enti che costituiscono la Repubblica, continua ad attribuire allo Stato una posizione preminente rispetto a quella degli altri enti, in piena coerenza con quanto stabilito dall'art. 5. Peraltro ciò che caratterizza in senso innovativo l'art. 114 non è l'identificazione tra Repubblica e Stato-ordinamento o il venir

²⁶ *Ivi*, p. 82 e ss.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Sul punto vedesi sentenze Corte Costituzionale n. 22/2003 e 14/2005.

meno della centralità dello Stato-persona, ma soltanto l'identificazione della Costituzione come unico riferimento dell'autonomia degli enti locali²⁹.

Nel caso di specie la riforma del Titolo V della Costituzione sembra individuare un sistema che si muove in un'ottica di garanzia delle rispettive autonomie più che di una cooperazione tra le componenti della Repubblica, sia per la mancata riforma di una camera delle autonomie, sia per la scelta della tecnica (principio/dettaglio) delle materie.

In realtà dall'assetto costituzionale emerge che il punto di riferimento su cui deve poggiare l'intero modello di relazioni interterritoriali è il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, principio più volte sancito dalla Corte Costituzionale, che a più riprese ha evidenziato che questi deve «coincidere con tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione tra competenze legislative esclusive, ripartite ed integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate»³⁰.

6. Il principio di leale collaborazione

Il principio di leale collaborazione deve essere alla base di tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni dove «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»³¹.

²⁹ Martines T. – Ruggeri A. – Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2002.

³⁰ Chieffi L., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, cit., p. 180.

³¹ Ferraro L., *La cooperazione anomala nello Stato composto Spagnolo*, Milano 2010, p. 194. Secondo l'Autore la riforma del titolo V della Costituzione ha riconosciuto, attraverso l'art. 114, comma 1, a tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica «una pari ordinazione, così da realizzare un ordinamento policentrico che distribuisce il potere sul territorio tra i diversi livelli di governo [...]. La disposizione testé citata rappresenta un ulteriore nuovo fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione; [...] un fondamento costituzionale che ne estende l'ambito di efficacia a tutti gli enti costitutivi della Repubblica ivi menzionati il pun-

In tal senso sarebbe opportuna in sede di revisione costituzionale la presenza, all'interno del nostro ordinamento, di una Camera delle Autonomie locali che sia in grado di garantire «la partecipazione delle realtà sub-statali al procedimento legislativo, rendendo più elastica un'eventuale separazione delle competenze e per di più favorendo una continua rimodulazione del principio di sussidiarietà»³².

Infatti il nostro ordinamento è carente di una Camera di rappresentanza dei territori, che avrebbe consentito alle regioni di compensare la sottrazione della competenza legislativa attraverso una partecipazione sul contenuto del provvedimento al momento della sua formulazione e avrebbe risolto il problema della rappresentanza di regioni ed enti locali nelle sedi istituzionali. Anche i diritti sociali ed il coinvolgimento delle realtà periferiche nei suoi meccanismi di tutela, impongono la necessità di una partecipazione dei territori all'esercizio della funzione legislativa.

Peraltro esigenze di linearità e semplificazione invocano l'esigenza di eliminare criticità di sovrapposizione tra la competenza statale e quella regionale, rimuovendo elementi di conflittualità tra centro e realtà periferiche, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dello Stato nei confronti di quello regionale³³.

Vi è quindi l'esigenza di rimuovere le problematiche in quelle materie che hanno carattere trasversale ed evitare pertanto eventuali sovrapposizioni tra competenza statale e regionale.

to di riferimento su cui poggia l'intero modello di relazioni interterritoriali è il principio di leale collaborazione [...] tra Stato e Regioni». Peraltro l'equi ordinazione tra gli enti territoriali che costituiscono la Repubblica, in particolare lo Stato e le Regioni, rafforza la vertenza cooperativa e, quindi, il principio di leale collaborazione.

³² Ferraro L., *op. cit.*, p. 194.

³³ *Ivi*. Si evidenzia che «le seconde Camere a composizione federale svolgono, accanto ad una evidente funzione del raccordo politico, anche una funzione di riequilibrio delle relazioni federali; costituiscono, cioè, una sorta di contro bilanciamento istituzionale ai maggiori poteri assunti dal centro grazie allo sviluppo di altri strumenti caratteristici del modello cooperativo di decentramento». Sul punto si veda Baldi B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma 2003; Caravita B., *op. cit.*, p. 31 e ss.

7. Le nuove spinte autonomistiche – la demolizione del regionalismo

Va comunque segnalato che nella fase storica di riferimento il regionalismo italiano è attraversato da una marcata spinta autonomistica, caratterizzata dal percorso intrapreso dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna ad ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In quest'ottica sembra assistersi ad una diffusa riscoperta delle potenzialità offerte dal III comma dell'art. 116 Cost. che allo stato sembra presentare un'autonomia che va al di là di qualsiasi forma di regionalismo differenziato.

Il processo riformatore è stato attivato in un contesto storico e territoriale che ha visto la Lega Nord nelle sue rivendicazioni neoliberiste riflettere il sentimento diffuso nel Nord contro l'inefficienza della Pubblica Amministrazione e della pressione fiscale. Oltre l'etero nazionalismo ed il populismo, la Lega, che nel frattempo ha superato l'ancoraggio territoriale alle regioni settentrionali d'Italia per diventare un movimento nazionale, si fa portavoce di un localismo impregnato di sovranismo per caratterizzarsi come un fenomeno post industriale di crisi della solidarietà politica fondata su frattura di classe e di religione, e finalizzata all'abolizione dello stato sociale³⁴.

Senza entrare in disquisizioni di carattere politico, il percorso autonomistico attivato presta il fianco a notevoli criticità e contraddizioni, dove la scelta sovranista finisce per legittimare in maniera antitetica spinte autonomistiche di carattere secessionista³⁵.

³⁴ Pepe C., *Modello di Stato Federale e potere normativo penale*, p. 109 e ss. Secondo l'Autore i movimenti e le formazioni etero nazionaliste segnano di solito un modello di base che comprende tre elementi: valorizzazione della componente etnica della vita sociale gestita in chiave polemica come referente per l'identità politica; la denuncia di condizioni di colonia che si vogliono mobilitare; il tentativo di far coincidere una comunità etnica con una comunità politica dotata del diritto di autodeterminazione e di autogoverno. La spinta della Lega negli anni '90 rivestiva un carattere strumentale, basato su una identità etnica che la Lega voleva costruire. Proprio la debolezza del riferimento etnico avrebbe spinto la Lega a cambiare l'appello al popolo padano con un certo populismo.

³⁵ Pepe C., *op.cit.*, p. 117 e ss. Secondo l'Autore la Lega si è sempre appellata alla diversità etnica dei popoli del Nord per fondare l'elemento di differenziazione caratterizzante il separatismo, ma la debolezza di tale riferimento ha spinto in una pri-

Non a caso, la più recente dottrina vede il tentativo della Lega di riappropriazione di pezzi di sovranità dall'Unione Europea, con un disegno inverso, finalizzato ad incentivare e rafforzare le forze centrifughe e territoriali, espressione di quelle istanze localistiche e neo liberiste mai sopite e rimaste latenti nel substrato sociale dei confini territoriali dell'Italia Settentrionale, fin dagli anni '90.

Da tali considerazioni, emerge pertanto la necessità di non sottovalutare la serietà di tali istanze autonomistiche, che possono celare il rischio di «un'autonomismo solipsista», devastante per la tenuta di quelle basi solidaristiche sulle quali ancora si regge l'ordinamento repubblicano.

In tal senso l'auspicio è che dalla riscoperta delle risorse offerte dal testo costituzionale vigente, si possa incentivare l'utilizzo degli strumenti del regionalismo cooperativo, che in questa fase storica rimane l'unico modello concertativo per rendere omogeneo il criterio della sussidiarietà con l'unità e l'indivisibilità della Repubblica³⁶.

ma fase il movimento indicato a proporre l'appello secessionista al popolo padano con un certo populismo consistente nel sostenere il razzismo meridionalista ed extra comunitario, l'antistatalismo e l'antipolitica. In effetti nella Lega sembrano ritrovarsi tutti i caratteri tipici dei movimenti populistici classici quali l'auto rappresentazione come rappresentanti della gente comune, contrapposta alle élite, la delegittimazione dei partiti, l'attribuzione agli immigrati delle responsabilità per una insicurezza diffusa nonché la rivolta antifiscale; il federalismo leghista è tale solo perché coincide con il localismo e con l'essere vicino alle cose per controllarle.

³⁶ Pepe C., *op.cit.*, p. 105 ss. Sul punto vedesi anche Chieffi L., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, cit., p. 110 e ss. La funzione di indirizzo e coordinamento, limite dettato dall'interesse nazionale, è destinata sì a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia, ma va esercitata in presenza di un interesse che deve nettamente configurarsi come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale; il problema delle autorità periferiche, al pari del concetto del pluralismo, specialmente oggi deve essere interpretato, secondo l'insegnamento di Fraenkel non quale pluralismo della sovranità ma quale pluralismo sociale e istituzionale. Tale impostazione comporta automaticamente una prospettiva improntata sulla possibilità di meglio rafforzare l'attuale regionalismo e comunque le autonomie minori, anche per il grado dei maggiori poteri di cui potranno disporre nei limiti delle previsioni costituzionali, scartando automaticamente l'ipotesi del pluralismo della sovranità che connota esclusivamente un modello di Stato di tipo federale.

8. Conclusioni

Dalla analisi innanzi tracciata emerge che il contesto storico di riferimento si sta caratterizzando come il tentativo attivato da alcune Regioni di appropriarsi di pezzi di sovranità statale.

I recenti interventi di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna permettono di affrontare il tema dell'applicazione del c.d. regionalismo differenziato che, senza dubbio, può essere considerato tra i temi che caratterizzeranno il dibattito in materia per i prossimi anni.

Va da premettere che le prime timide iniziative da parte delle Regioni per la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia, furono prontamente abbandonate in concomitanza del dibattito sul federalismo fiscale e dell'adozione della legge n. 42/2009 e sembravano essere definitivamente tramontate dalla c.d. riforma Renzi-Boschi improntata, come è noto, sul modello di un nuovo neocentralismo.

Nel merito va subito precisato che le nuove spinte autonomistiche devono essere inquadrare nel contesto dell'art. 116 Cost. e nei limiti in esso fissati, fermo restando le disposizioni di carattere generale stabilite dalla Carta Costituzionale³⁷.

Rimane infatti di pacifica definizione che una limitazione a rivendicazioni di una forte autonomia deve essere considerata di natura ontologica, trattandosi di un vincolo previsto da norme costituzionali, ed estranee al rapporto tra poteri centrali e autonomia regionale, regolato dal riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Sul piano strutturale un'applicazione sistemica di una forte autonomia determinerebbe una dispersione e quindi una confusione dell'autonomia stessa in diversi atti fonte, fermo restando una sovrapposizione di norme e competenze.

³⁷ Pepe C., *op.cit.*, p. 109 e ss. Si veda anche Villone M., *Italia divisa e disuguale*, p. 110 e ss. Secondo l'Autore il vento del liberismo, delle privatizzazioni del mercato senza regole percorre l'economia globalizzata. L'Autore anche nell'ordinamento europeo vede la presenza di meno diritti e più mercato che non nella costituzione italiana, pure con l'adozione della Carta di Nizza, unico vero catalogo dei diritti della UE. Gli egoismi territoriali si accentuano e le difficoltà della finanza pubblica e la crisi economica fanno il resto. È qui che si dissolve la tutela dei diritti della Parte I così come si era in precedenza storicamente realizzata.

La criticità di tale applicazione è rinvenibile non solo sul piano dello sfaldamento dell'unità nazionale ma avrebbe anche riflessi negativi sugli stessi spazi degli interventi territoriali.

Una moltitudine di fonti avrebbe l'effetto non solo di rendere gravose eventuali intese tra le Regioni, e quindi sul contenuto dei provvedimenti, ma avrebbe la conseguenza di creare uno stato confusionale sugli spazi di intervento territoriale oltre alla creazione di inevitabili conflitti di attribuzione.

In sostanza vi sarebbe una probabile proliferazione e frammentazione di fonti, oltre ad una sovrapposizione di competenze, determinando una demolizione dell'unità ed indivisibilità della Repubblica³⁸.

Infatti le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto devono essere inquadrate nel contesto di riferimento con l'art. 116 Cost. e in linea generale con i principi fissati dalla Carta Costituzionale.

Nel caso di specie l'art. 116 Cost. III comma stabilisce espressamente che «le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti tutte le materie di competenza legislativa concorrente e tre materie di competenza esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali». La disposizione dettata dal Legislatore Costituzionale è estremamente chiara.

Eventuali ipotesi di autonomia al di fuori della disposizione dell'art. 116 III Cost. non possono trovare riconoscimento.

Eppure delle ventitré materie disponibili, l'Emilia Romagna ne ha chieste sedici, la Lombardia venti ed il Veneto tutte e ventitré.

Tali istanze di rivendicazione si basano su una distorta ed arbitraria interpretazione dell'art. 116 III comma della Carta Costituzionale.

Il punto di partenza di tale processo devolutivo sarebbe costituito da una applicazione interpretativa dell'art. 116 III Cost. che, attraverso una previa intesa tra Stato e Regione, lascerebbe spazio alla configurazione di una legge rinforzata dello Stato e consentirebbe il trasferimento di competenze³⁹.

³⁸ Villone M., *op.cit.*

³⁹ Ruggeri A., *Neo regionalismo, dinamiche della formazione, diritti fondamentali. Relazione al Convegno di Messina su Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo.*

In realtà tale ricostruzione non è in linea con il dettato costituzionale, apparendo come una forzatura arbitraria e riducendo la funzione legislativa dello Stato a una attività meramente ratificatoria.

In effetti consentendo alla legge di differenziazione (che è una legge ordinaria e soggetta a una disciplina particolare, in quanto frutto di intesa con la Regione a maggioranza assoluta) di disciplinare il riparto di competenza, si determinerebbe che la funzione di modifica viene determinata da una fonte che sul piano gerarchico è subordinata alla Costituzione stessa.

Nel merito è proprio l'effetto permanente di questo ampliamento di attribuzioni che crea condizioni di incompatibilità di questa disposizione con l'impianto della Costituzione repubblicana, che attribuisce allo Stato «considerato come tutto» la tutela degli interessi che fanno capo all'intera collettività nazionale⁴⁰.

Nel caso di specie si incrinerebbe la funzione dello Stato come rappresentante della collettività nazionale e si invertirebbero gli attuali rapporti fra Stato e Regioni, come se quest'ultime fossero divenute davvero depositarie della sovranità e la Repubblica fosse diventata un'inconsistente confederazione di enti territoriali⁴¹.

Peraltro verrebbe vanificato il decennale lavoro della giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha cercato di rimettere ordine alle disposizioni, in alcuni casi disfunzionali, generate dal Titolo V della Costituzione.

In tal senso è il caso di segnalare l'intervento della Corte Costituzionale che con sentenza n. 118 del 2015, ha chiaramente affermato che obiettivi di questo tipo, ipotizzati dalle iniziative della Regione Veneto, finirebbero per incidere sul principio di eguaglianza, sui compiti redistributivi dello Stato, minando l'unità economica e sociale della Repubblica.

⁴⁰ Paladin L., *Saggi di storia costituzionale*, Bologna 2008, p. 35 e ss. Si veda Villone M., *op.cit.*, p. 111 e ss. Secondo l'Autore si introducono nel sistema nazionale strumenti giuridici che non solo non favoriscono l'eguaglianza nei diritti, ma la rendono impossibile definendo in modo tendenzialmente irreversibile un vantaggio per alcuni e un danno per altri.

⁴¹ Viesti G., *La secessione di cui nessuno parla*, in www.rivistamulino.it, 3 settembre 2018. Si veda anche Patroni Griffi A., *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle Autonomie: lineamenti di una proposta*, in federalismi.it, 2018.

Si introdurrebbe, quindi, un processo disgregativo, che può determinare una disarticolazione dell'ordinamento, finendo paradossalmente per svuotare di senso lo stesso principio di autonomia, che si lega indissolubilmente ai valori sostanziali di eguaglianza, libertà e partecipazione democratica affermati dal costituente.

La ratio del regionalismo differenziato deve poggiare proprio sul principio di differenziazione ma non sull'autonomia fine a sé stessa⁴².

Rimane quindi pacifico che il riconoscimento di una simile autonomia minerebbe alle fondamenta l'unità ed indivisibilità della Repubblica. I principi di uguaglianza, solidarietà, unità ed indivisibilità della Repubblica rimangono elementi centrali della Carta Costituzionale e su di essi e non sull'esigenze di autonomia che l'intero processo di differenziazione si deve basare. La concezione di un regionalismo differenziato deve essere infatti strettamente compensata da un regionalismo cooperativo ed integrativo previsto dal Titolo V della Costituzione e da una netta consapevolezza che il principio autonomistico debba essere considerato quale promotore di integrazione statale e non di separazione, capace di garantire i rapporti stabili tra Stato e Regioni e di contrastare tendenze espansive di queste ultime nell'ottica del principio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica⁴³.

Peraltro attraverso un ragionamento organico diventa un corollario di carattere naturale chiedersi se possa coesistere una indivisibilità della Repubblica dove al suo interno convivono disuguaglianze politiche e sociali⁴⁴. Parlare di unità della Repubblica significa discutere

⁴² Villone M., *op.cit.*, p. 35 e ss.

⁴³ Ferraro L., *op. cit.*, p. 35 e ss. Si veda anche sul punto Iannello C., «Asimmetria regionale e rischi di rottura dell'unità nazionale», in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2018. Villone M., *op.cit.*, p. 119 e ss. Secondo l'Autore la risposta a tentativi di disarticolazione del sistema non va cercata in un leghismo sudista che si contrapponga a quello del Nord. È un vento di cui si avvertono già i primi refoli e che potrebbe spingere nel tempo ad un modello cecoslovacco. L'Autore pone in evidenza che un equilibrio istituzionale viene mantenuto allorché resiste la cultura solidaristica che era stata comune a molti partiti della I Repubblica al fine di superare come obiettivo il divario Nord-Sud.

⁴⁴ Villone M., *op.cit.*, p. 98 e ss. Secondo l'Autore la riforma del Titolo V del 2001 ha cancellato il Mezzogiorno dalla Costituzione e ha introdotto con l'art. 116 co. 3, la possibilità di un regionalismo differenziato. Vi è il rischio che secretando la formazione degli accordi tra Stato e Regioni richiedenti e impedendo il dibattito

di essa non come mera contiguità e continuità territoriale, ma come parità nei diritti di cittadinanza. L'unità e l'indivisibilità della Repubblica come codificato dall'art. 5 della Cost. deve essere letto in termini di rapporto tra le entità territoriali che la compongono, nel riparto di competenze, nella distribuzione delle risorse.

Rimane pacifico che l'unità della Repubblica e l'uguaglianza dei diritti devono camminare di pari passo, consentendo condizioni eguali nel lavoro, nel godimento dei diritti fondamentali⁴⁵.

parlamentare si vuole accordare a Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna privilegi inaccettabili nella assegnazione delle risorse.

⁴⁵ Villone M., *op.cit.*, p. 98 e ss.