

ANTONIO D'ATENA

The financial autonomy of Italy's regional authorities constitutional model and the history of its implementation*

SOMMARIO: 1. Il sentimento dello Stato tra religione, etica e diritto. Profili storico-ricostruttivi. — 2. Uguaglianza e solidarietà come fondamenti etici e giuridici dello Stato democratico. — 3. Etica di unità e dinamiche dell'esperienza costituzionale. — 4. L'unità dello Stato in pericolo? Il regionalismo differenziato e i suoi vincoli etici ed istituzionali. — 5. Conclusioni.

1. Il sentimento dello Stato tra religione, etica e diritto. Profili storico-ricostruttivi.

L'etica dello Stato può dirsi un fattore naturale immanente ad ogni esperienza sociale e comunitaria. La sua rilevanza, in relazione al diritto, va misurata in corrispondenza dell'evoluzione sociale e culturale dell'idea di Stato, in cui progressivamente mutano presupposti condizioni e ragioni della sua esistenza legate a fattori formali (i caratteri della forma di Stato) e sostanziali (quali, la perdurante sua capacità di realizzazione di scopi e obiettivi inerenti alla comunità), che generano in ultima analisi un consenso generalizzato della comunità verso l'unità dello Stato stesso.

In epoca medievale — come è noto — è stato soprattutto il fattore religioso, nello specifico: il Cristianesimo, ad agire come fondamento unico del senso dello Stato inteso quale struttura istituzionale-organizzativa, essenzialmente funzionale alla realizzazione della Verità obiettiva¹. Verità assoluta ed esistenza dello Stato apparivano allora come termini complementari di un distico in cui quest'ultimo realizzava la dimensione strutturale necessaria all'affermazione della prima. Questo fondamento tende a trasfigurare in uno con l'avvio del processo storico di secolarizzazione dello Stato che ha portato, in fine, alla separazione tra interessi del mondo reale e vita extraterrena², incoraggiato dal movimento umanistico³. Si afferma, infatti, progressivamente la consapevolezza dell'esistenza di una storia del mondo non condizionata o

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale.

¹ JOHANNES ALTHUSIUS, *La politica. Elaborata organicamente con metodo e illustrata con esempi sacri e profani*, a cura di C. MALANDRINO, Torino, 2009, *passim*, richiamato anche in E. W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisierung* (1967), ora anche in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, p. 92 ss., part. p. 93.

² Sulla polisemia del termine “secolarizzazione”, v. soprattutto H. KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, p. 32 ss..

³ U. DI FABIO, *Die Staatsrechtslehre und der Staat*, cit., p. 22.

dominata dalla prevalenza del fattore religioso bensì influenzata ed orientata da interessi specificamente terreni (come l'aspirazione alla felicità), del tutto distinti ed autonomi rispetto a quelli propri della Fede. Sul piano storico-politico sono le contese sull'investitura a dare slancio alla secolarizzazione dello Stato: il papato, ad un tratto, ebbe a combattere le attenzioni dell'Imperatore per la Chiesa perché valutava come radicalmente mutata la sostanza dell'Impero, del quale si rinnegava la natura spirituale e che veniva, così, relegato alla cura di cose esclusivamente terrene. La crudeltà delle guerre civili e di religione che, dopo lo scisma religioso portarono alla nascita dello Stato confessionale (XVI secolo) ⁴ ebbe a nutrire l'esigenza di una garanzia della libertà religiosa e l'affermazione di un principio di tolleranza che implicava, all'epoca, la possibilità di tener separata la religione del sovrano da quella dei sudditi.

Una progressiva formazione di un pensiero scientifico sempre più laico e terreno concorse a favorire il transito verso uno Stato secolare, lasciando avvolgere in un cono d'ombra la convinzione di un'intima relazione tra etica, diritto e religione. Un sensibile apporto ad una visione separata ed esclusiva della vita terrena rispetto alla Religione è offerto, oltre che dalla riforma protestante di Martin Lutero, dai tanti contributi dottrinali che preconizzano il bisogno di tener nettamente distinto il Terreno dal Religioso. Da Marsilio da Padova e Guglielmo da Ockham, da Hugo Grozio e Samuel Pufendorf, passando per i giuristi spagnoli (F. Vasquez) e francesi (J. Bodin), giungendo a Thomas Hobbes si determina, così, a partire dalla metà del XVIII secolo, un profondo rinnovamento della teoria dello Stato e, con essa, del sentimento che accompagna e sostiene l'esistenza dello Stato giustificata, ora, dalla sua natura politica e funzionale alla realizzazione di interessi e obiettivi comuni alla collettività, e alla tutela delle libertà individuali.

Come dice *Hugo Grozio*, "Dio non si occupa delle cose degli uomini" e di ciò devono occuparsene, di conseguenza, gli uomini stessi; il diritto dello Stato-istituzione diventa allora la "soluzione della Ragione" per soddisfare i bisogni della Ragione (*"The Laws of Reason are investigable by Reason, without the help of Revelation supernatural and divine"*: Richard Hooker), non sempre coincidenti, sul piano teoretico, con quelli dell'etica o anche della religione.

Lo Stato liberale, connotato da una marcata divisione/ antagonismo tra Stato e società⁵, lascia maturare una concezione utilitaristica e funzionale del diritto costituzionale dello Stato ai fini, essenzialmente, della garanzia della tutela della libertà individuali. La configurazione anche etica della necessità ed unità dello Stato stesso si intreccia, perciò, in modo stringente con la capacità di contenere l'azione del potere pubblico entro la realizzazione dei soli compiti di garantire la sicurezza, la pace (intesa quest'ultima piuttosto in senso formale⁶, come assenza

⁴ In Francia, ad es., tale condizione ha segnato passaggi dolorosi, come la guerra agli Ugonotti con la strage di Wassy (1562) e quella, successiva, di San Bartolomeo (1572), fino all'editto di Nantes (1598).

⁵ E. W. BÖCKENFÖRDE, *Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat* (1963), ora anche in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, p. 170 ss., nonché, Id., *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart*, ivi, p. 209 ss.

⁶ E. W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates*, cit., p. 102.

di guerra civile, non più, invece, quale strumento di realizzazione della verità assoluta) e l'ordine pubblico interno, in confronto allo spazio di libertà individuale del singolo⁷. L'apprestamento di soluzioni organizzative adeguate a tutelare tale libertà contro la prevaricazione del potere pubblico (riserva di legge, principio di legalità, neutralità del potere giurisdizionale, etc.) rendono nel contempo più manifesta ed intensa la relazione funzionale tra Costituzione scritta e diritti dei singoli individui della comunità sociale, secondo una visione che, della prima, accanto alla dimensione garantista tende ad esaltare anche una certa identificazione spirituale tra quest'ultima e lo Stato. Un sintomo di tale percezione si ritrova, ad es., nel Preambolo della Dichiarazione del 1789, dove si parla di "corpo sociale" per alludere indistintamente alle due categorie, di Stato e comunità, per cui il primo tende ad accreditarsi quale soluzione razionale funzionale al perfezionamento della vita umana⁸ e, perciò, alla realizzazione della buona vita della seconda.

Lo Stato liberale come fenomeno sociale trova un compimento nella realizzazione dell'unità politica per la tutela del Bene comune⁹. Pur conchiuso entro una visione limitata dallo strutturale antagonismo con la società civile, messo bene in evidenza nel pensiero di *von Geist*, lontano dall'idea di un assetto organizzativo ispirato a valori (quali, la dignità, l'eguaglianza, la solidarietà, il pluralismo etc.) lo Stato liberale può ritenersi comunque già un archetipo per il perseguimento del progresso e della felicità individuale e sociale¹⁰.

Così, il travagliato processo di "despiritualizzazione dello storico e di destoricizzazione dello Spirituale"¹¹, del regredire della religione come linfa e anima vivente dello Stato e, di converso, del suo convertirsi in spirito della società (*Karl Marx*)¹² può dirsi trovare esito proprio negli eventi della rivoluzione francese, attraverso cui si genera anche sul piano formale (e non soltanto su quello etico) la definitiva unione di Stato e Nazione (Stato nazionale). Nel prosieguo dell'esperienza, poi, la concezione dei rapporti tra singolo e Stato si rinnova secondo un'ottica sempre meno ispirata alla *ratio* antagonista, di cui si è detto, e sempre più orientata all'integrazione politica generale della comunità nello Stato. Così, da una percezione della felicità riferita unicamente alla dimensione particolaristica della libertà individuale si passa ad una visione sociale, nutrita di valori e principi che segnano una certa prevalenza del "*Wir sind wir*", dell'identità cioè tra Stato e popolo, di cui la Costituzione democratica rappresenta il risvolto formale.

Con l'appartenenza in quanto membro alla comunità riconosciuta in senso unitario matura una vocazione personalista e democratica dello Stato che incoraggia la solidarietà nella

⁷ U. DI FABIO, *Die Staatsrechtslehre*, cit., p. 23.

⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁹ *Ibidem*, p. 26.; inoltre, cfr. F. SCHLEIERMACHER come citato in H. KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, p. 209.

¹⁰ U. DI FABIO, *Die Staatsrechtslehre*, cit., p. 26.

¹¹ "Die Entweltlichung des geistlichen, die Entgeistlichung des weltlichen Bereichs": H. KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 43.

¹² ...citato in E. W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates*, cit., p. 108.

realtà dell'esperienza, attraverso cui si misura (insieme alla partecipazione politica) l'effettiva condizione di unità dei suoi consociati. Una siffatta idea di unità poggia su una linea di pensiero che nell'elemento organizzativo (Costituzione, stato di diritto, riserva di legge, principio di legalità etc.), insieme ad un'etica d'impronta repubblicana, rinviene i tratti indefettibili dell'esistenza e del mantenimento dello Stato¹³.

2. Uguaglianza e solidarietà come fondamenti etici e giuridici dello Stato democratico.

La vocazione personalista e solidale è, dunque, alla base della forma di Stato connotata dall'avvento del costituzionalismo democratico. In questa prospettiva, la Costituzione, frutto della decisione costituente del popolo sovrano, si caratterizza per non essere neutrale rispetto ai valori ma, anzi, di rendersi portatrice di un assetto di principi e diritti fondamentali che rivelano l'identità stessa del popolo. Così, Costituzione, Stato e società rafforzano il reciproco legame etico e funzionale anche attraverso un assetto organizzativo, che accantona il principio della divisione dei poteri a favore di quello, più mite, di una distinzione di poteri e funzioni e che predilige un modello di democrazia rappresentativa a vocazione parlamentare.

Riconoscimento e tutela delle formazioni sociali naturali, riconoscimento e promozione delle autonomie territoriali, garanzia dei diritti e libertà fondamentali sono i tasselli fondanti la nuova identità dello Stato democratico che basa ora la sua reale legittimazione su un presupposto di tipo giuridico-positivo, oltre che etico, in cui trova particolare attenzione la previsione generalizzata in capo ai singoli cittadini dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2 Cost.). La solidarietà a cui fa richiamo il dettato costituzionale, in particolare, è tanto la "solidarietà rappresentabile" di cui parla *Max Scheler*, necessariamente connessa all'esistenza di una comunità di vita; quanto anche la "solidarietà non rappresentabile", quella che riflette il sentimento generale e aspecifico di corresponsabilità di ogni uomo per il proprio simile, che caratterizza soprattutto lo statuto etico di ogni persona¹⁴. Si tratta di aspetti che convergono sincreticamente nell'idea di solidarietà espressa dalla filosofia comunitaria¹⁵, incentrata sulla specifica condizione relazionale dell'individuo quale componente di un gruppo, che traduce il suo senso intimo di partecipazione e di identità con il gruppo di appartenenza¹⁶. Come vincolo morale, poi, la

¹³ E. KANT., *Per la pace perpetua* (1795), trad. N. Merker, Roma, 1985, part. p. 12 ss..

¹⁴ M. SCHELER, op. cit., p. 532. Vedi anche H. ARENDT, *Per un'etica della responsabilità* (1955), tr. it. di P. TONI e D. GENTILI, Milano, 2017, part. p. 29 ss. in merito ad un'analisi della condizione umana.

¹⁵ M. WALZER, *The Communitarian Critique of Liberalism*, come citato in E. DENNINGER, *Verfassungsrecht und Solidarität* (1995), ora anche in Id., *Recht in globaler Unordnung*, Berlin, 2005, p. 438 ss., part. n. 12.

¹⁶ Di un „Wir-Gefühl“ parla espressamente, E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Bedingungen europäischer Solidarität* (2000), ora anche in Id. *Wissenschaft - Politik - Verfassungsgericht*, Berlin, 2011, p. 271, che definisce la solidarietà come un „concetto aperto“, i cui contenuti dipendono essenzialmente dal tipo di relazione sociale o comunitaria, al cui interno la solidarietà stessa si manifesta necessaria o viene reclamata.

solidarietà scaturisce dalla consapevolezza di un'etica della responsabilità del singolo verso la comunità sociale, con cui il primo condivide almeno interessi, fini e regole di vita essenziali¹⁷.

Tanto postula chiaramente l'esistenza di un contesto sociale, anche pluralista, ma afferente ad un'etica minima omogenea, quanto meno dal punto di vista economico e *lato sensu* culturale¹⁸. In questo senso, una certa compattezza di gruppo deriva anche dall'unità del territorio su cui vive e che riferisce alla sovranità dello Stato, intesa soprattutto come capacità di quest'ultimo di realizzare, su quello spazio, condizioni di uguaglianza, solidarietà e tutela uniforme dei cittadini. E' anche dalla consapevolezza di quest'aggregazione spaziale unitaria che deriva la consapevolezza reciproca di affinità e di simpatie convergenti nella percezione unitaria del popolo.

Con riguardo allo Stato costituzionale democratico, può anche dirsi che la sua unità politica, insieme con l'attuazione degli obblighi di solidarietà, oltre che al dato giuridico-positivo sancito nella previsione costituzionale, si lega alla sussistenza ed alla conservazione dell'unità anche solo postulata dell'uguaglianza dell'insieme dei cittadini¹⁹. Si tratta di un'unità non basata su ragioni di ordine politico, né su premesse di genere, bensì costruita sulla base della parità di trattamento, in termini di diritti e di doveri, oltre che della generale partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato (art. 3 c. 2, Cost.²⁰).

La percezione dell'unità dello Stato, non più fondata senz'altro sull'idea repubblicana della politica in quanto virtù ma connessa anche alla tradizione istituzionale, tipica del pensiero politico liberale²¹ giustifica le rilevate esigenze di una anche minima condizione di omogeneità della società civile, quale presupposto necessario della coesione sociale (E.-W. Böckenförde). Ciò, nel contesto di un sempre più complesso pluralismo di tipo etico-religioso, oltre che economico-sociale, porta a riconoscere l'esistenza di tale condizione nel presunto, generalizzato consenso sociale alla Costituzione ed ai suoi valori, riflesso dal rispetto e dall'osservanza generalizzata della sua consistenza normativa.

In tale prospettiva, l'idea di Giustizia come istanza sostanziale tende a premiare non soltanto la tutela individuale dei diritti fondamentali ma, più in generale, l'affermazione di quel modello di buona vita che vede nella primazia della centralità della persona, non soltanto

¹⁷ Conforme, U. K. PREuß, *Solidarität unter den Bedingungen von Vielfalt. Anmerkungen zu einem neuen Paradigma*, in J. BIZER, H.-J. KOCH, *Sicherheit, Vielfalt, Solidarität — ein neues Paradigma des Verfassungsrecht ?* (Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Denningers am 20. Juni 1997), Baden-Baden, 1998, p.125.

(¹⁸) E. W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie als Verfassungsprinzip* (1987) ora anche in Id., *Staat — Verfassung — Demokratie*, Frankfurt am Main 1991, p. 291 ss., part. p. 348 ss..

¹⁹ Sul carattere congiunturale del concetto di solidarietà, inteso secondo varie accezioni, v. soprattutto. E. DENNINGER, *Solidarität als Verfassungsprinzip*, in *KritV*, 2009, p. 20 ss; in tema, poi, v. anche G. FRANKENBERG, *Die Verfassung der Republik*, Frankfurt am Main, 1997, p. 159, che, invece, riconduce la solidarietà al senso comune di responsabilità di ogni cittadino quale appartenente alla società e perciò titolare di un interesse comune.

²⁰ J. HABERMAS, *Die Einbeziehung der Anderen*, Frankfurt am Main 1996, p. 154 ss..

²¹ Sulla distinzione tra pensiero politico repubblicano e pensiero politico liberale v. tra i tanti J. LIMBACH, *Die Demokratie und ihre Bürger*, München, 2003, p.23 ss..

come singolo, il suo cardine. In quest'ottica, la stretta connessione logica e funzionale tra cittadinanza e partecipazione politica, che connota lo Stato democratico, non giunge ad investire senz'altro la realizzazione dei doveri di solidarietà tra tutti i consociati, cittadini e non, attraverso cui viene a rivelarsi, in ultima analisi, lo "spirito" della comunità sociale²², ma richiede necessariamente la considerazione della rilevanza dello spazio territoriale statale come dimensione unitaria — nel senso che si è innanzi detto — di una società pluralista²³.

La prefigurazione dell'agire solidale allude, in fine, alla creazione di una "*decent society*"²⁴ che rafforza sensibilmente anche l'autoconsapevolezza della condizione di comunità, nella misura in cui concorre a far maturare quella "sensazione essenziale dell'ordinamento, che tutti hanno" e che rappresenta "il cemento effettivo dell'unione statale"²⁵. Esso si pone all'incrocio di una serie di precomprensioni (o di autoconsapevolezze) che traggono esistenza dal previo riconoscimento dell'esistenza dell'Altro come diverso da sé, dal punto di vista religioso, etico, sociale e culturale²⁶, verso cui si indirizza un obbligo, anche morale, di disponibilità e di aiuto reciproco²⁷. La solidarietà per essere effettiva deve inclinare ad un individualismo "sociale" e non egoistico, il solo che si rende fecondo all'interno della comunità politica dello Stato.

Come fin qui si è venuto dicendo il principio di non-identificazione dello Stato²⁸, che implica l'abiura verso ogni forma di totalitarismo ispirato dall'affermazione di verità assoluta, non basta, oggi, a nutrire il sentimento²⁹ dello Stato che matura piuttosto da una visione condivisa del Bene comune³⁰ riflesso nell'assestamento dei valori di cui la Costituzione è portatrice. Tanto vale a nutrire anche l'idea di una legislazione "eticamente impregnata"³¹ in quanto mirata al perseguimento dell'obiettivo ultimo della Giustizia (*Gerechtigkeit*). Ad integrare l'idea di una natura etica, oltre che giuridica, della statalità sono state anche le teorie contrattualistiche che a partire dalla configurazione (hobbesiana) dello *Herrschaftsvertrag*

²² M. NETTESHEIM, *Liberaler Verfassungsstaat und gutes Leben*, Paderborn, 2017, p. 21.

²³ Idem: „Gesellschaftliche Konflikte darüber, wie man zusammenleben will, sind ... nicht ausgeschlossen. Sie sind dadurch zu lösen, dass sich die Menschen im Wege praktischer Reflexion darum bemühen, die basalen sittlichen Orientierungen der Gemeinschaft (...) aufzudecken und so zu bestimmen, welches Verhalten authentischer Ausdruck des gemeinschaftlichen Verbunds ist.“ Pertanto „Demokratische Herrschaft bedeutet ... die Durchsetzung einer Gerechtigkeitskonzeption, derzufolge sich der Staat auf die Sicherung jener gemeinsamen Grundsätze des Fairen und Rechten beschränkt, denen alle zustimmen können“ (p.23).

²⁴ A. MARGALIT, *Politik der Würde (The decent Society)*, 1996), Frankfurt am Main, 2017, *passim* (ma part. 125 ss.).

²⁵ G.W. F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1820), Helmut Reichelt (Hrsg.), Frankfurt am Main, 1972, p. 257 ss.

²⁶ Conforme, U. K. PREUß, *Solidarität unter den Bedingungen von Vielfalt. Anmerkungen zu einem neuen Paradigma*, in J. BIZER, H.-J. KOCH, *Sicherheit, Vielfalt, Solidarität — ein neues Paradigma des Verfassungsrecht ?* (Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Denningers am 20. Juni 1997), Baden-Baden, 1998, p. 125 ss., part. p. 130. In questo senso, non è scorretta l'affermazione dello stesso Preuß per cui le radici della solidarietà sono da rinvenirsi nella società (*Gesellschaft*), piuttosto che nella comunità (*Gemeinschaft*).

²⁷ Conforme, U. K. PREUß, *op. ult. cit.*, p. 125 ss.

²⁸ H. KRÜGER, *op. cit.*, p. 180.

²⁹ Così ancora M. NETTESHEIM, *Liberaler Verfassungsstaat und gutes Leben*, *cit.*, p. 21.

³⁰ *Ibidem*, p. 18 ss.

³¹ *Ibidem*.

(1651) e dal liberalismo di *John Locke* fino al contrattualismo democratico di J.J. Rousseau (*Gesellschaftsvertrag*: 1762)³² ed alle posizioni³³ di John Rawls ed Hasso Hofmann mettono opportunamente in risalto l'esistenza di una connessione funzionale tra consenso sociale e unità dello Stato, secondo un principio di ragion pratica.

Analoga percezione dello Stato trova riflesso *mutatis mutandis* nella teoria sostanzialista che inquadra la Costituzione quale decisione fondamentale³⁴ sulla specie e la forma dell'unità politica del popolo, intesa quale realtà naturale pregiuridica. Tra l'altro si rende evidente, nella specie, come la configurazione di una *Staatsgesinnung* quale prodotto dello spirito di popolo abbia poca attinenza con la percezione dello Stato secondo un'etica funzionalista. Quest'ultima, invece, trova peculiare risalto nella visione della Costituzione come motore dell'integrazione sociale³⁵, dove l'unità dello Stato assume significato e presenza "nella cultura, nelle regole praticate della vita comune, ..., nella generale consapevolezza" di esso, diventando in ciò "efficace e reale"³⁶.

Anche nella configurazione che intende la Costituzione come ordinamento fondamentale della vita sociale l'unità politica dello Stato (democratico) è vista in una relazione necessaria con il principio personalista, in particolare con l'attuazione compiuta dei diritti fondamentali³⁷, nel contempo, con i principi integranti l'"essenza comune degli uomini" che in esso vivono. Si cementa, così, la coesione sociale³⁸ e si rafforza la statalità, intesa come un dato (sociale) che nemmeno il Costituente può arrivare a cancellare³⁹.

La potenziale oscillazione del grado di consenso a cui sono sottoposti i principi costituzionali in quanto valori dipende, nondimeno, tanto da fattori giuridici legati, in primo luogo, alla capacità di assecondarne il verso da parte della produzione normativa di rango primario, quanto, soprattutto da fattori sociali inediti (es., terrorismo di matrice religiosa) potenzialmente disgregatori di unità sociale, che espongono l'equilibrio costituzionale ed i suoi principi a forti tensioni. Il livello di interazione tra dato giuridico e dato sociale⁴⁰,

³² Sui vari modelli di contrattualismo statale, v. in particolare W. KERSTING, *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages* (1991), Sonderausgabe, Darmstadt, 2005, p. 59 ss..

³³ Al riguardo, v. in particolare G. PONTARA, *Neocontrattualismo, socialismo e giustizia internazionale*, in N. BOBBIO, G. PONTARA, S. VECA, *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Roma, 1984, p. 55 ss..

³⁴ Così J. ISENSEE, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, Heidelberg, 2004, p. 25.; C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), 5. Unver. Aufl, Darmstadt, 1970, p. 26 ss.

³⁵ R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, cit., p. 28 ss.

³⁶ Così espressamente U. VOLKMANN, *Setzt Demokratie den Staat voraus?*, in AöR 127 (2002), p. 575 ss., part. p. 591.

³⁷ In tema, v. anche E. DENNINGER, *Staatliche Souveränität und Grundrechtsschutz im Spannungsfeld von nationaler Selbstbestimmung und globaler Verflechtung*, in KritV, 2016, p. 155 ss..

³⁸ Cfr. J. ISENSEE, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, 3. Aufl., Heidelberg, 2006, p. 26 („Jenseits der rethorischen Emphase ... steht hinter dem Appell an das Gemeinwohl die Notwendigkeit einer Idee, welche die Einheit des Staates in seinen Zielen verkörpert“).

³⁹ Cfr. J. ISENSEE, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, Heidelberg, 2004, p. 25.

⁴⁰ ...per riprendere l'espressione di U. K. Preuß, *Solidarität unter den Bedingungen von Vielfalt*, cit., p. 130.

definisce la cifra esatta della forza di tenuta della Costituzione agendo nella direzione, rispettivamente, di stabilizzare o invece disgregare le ragioni generali dell'unità dello Stato ⁴¹.

3. Principio di unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali.

Nell'ordinamento italiano, in particolare, a presidio dell'unità dello Stato non è soltanto la previsione di principio ex all'art. 5 Cost. A tal fine agisce anche (o soprattutto) l'efficacia normativa del complesso delle previsioni costituzionali di principio in quanto in grado di generare un consenso sociale generalizzato rafforzando, di conseguenza, il sentimento di identità ed appartenenza, anche a prescindere ed oltre la titolarità dello *status* giuridico-formale della cittadinanza.

Su tale condizione di unità, non certo posta in pregiudizio ma, anzi, consolidata dall'affermazione del principio autonomistico (art. 5 Cost.) deve essere ben compreso quale possa essere l'impatto recato dalla prospettiva emergente di un regionalismo differenziato diverso, nelle ragioni e negli esiti, da quello proprio delle Regioni a statuto speciale.

Il pluralismo degli interessi all'interno della società civile può innescare — si è detto (v. *infra*) — dinamiche dissociative e/o di frammentazione sociale allorquando appare del tutto sconnesso dagli e, anzi, potenzialmente collidente con gli interessi generali unitari dello Stato⁴², fino al punto di lasciar regredire la percezione comune di senso dell'unità e della coesione sociale. Il senso di solidarietà che *Rudolf Smend* riconduceva al rendimento unitario dello Stato come fenomeno sociale potrebbe, in queste condizioni, evaporare, sostituito, oltre che da un individualismo esasperato⁴³, da una volontà di separazione nutrita dal miraggio di vantaggi particolari. Proprio al fine di prevenire tale deriva etica, culturale e istituzionale, la Costituzione italiana⁴⁴ ha fissato le condizioni essenziali e i termini del rapporto tra riconoscimento e valorizzazione delle autonomie territoriali e unità e indivisibilità dello Stato (art. 5 Cost.). Rileva, in particolare, una specifica correlazione, logica e funzionale tra attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva e dimensione — necessariamente unitaria — dell'interesse tutelato che legittima e, anzi, impone di certe materie una disciplina uniforme sul territorio, per garantire la condizione di eguaglianza di tutti i cittadini, cardine di preservazione della coesione e del consenso sociale. Tanto, non equivale a negare in principio ogni possibilità di una differente distribuzione sul territorio della titolarità di competenza legislativa quanto, piuttosto, a preservare l'esclusiva e diretta responsabilità dello

⁴¹ Così J. ISENSEE, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, Heidelberg, 2004, p. 25.; C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), 5. Unver. Aufl, Darmstadt, 1970, p. 26 ss.

⁴² Sul concetto di comunità, si rinvia, per tutti, a C. VISMANN, *Zur Rechtsförmigkeit von Gemeinschaft*, in G. FRANKENBERG (Hrsg.), *Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft*, Frankfurt am Main, 1994, p. 25 ss., part. p. 29 ss..

⁴³ M. SCHELER, *Der Formalismus in der Ethik*, cit., p. 501 ss.

⁴⁴ V. ancora U. VOLKMANN, *Setzt Demokratie den Staat voraus ?*, in *AöR* 127 (2002), p. 587.

Stato in tutti i casi in cui la tutela di principi e valori costituzionali richieda una regolamentazione necessariamente unitaria a livello nazionale⁴⁵.

Il principio di unità dello Stato come “forma organizzata del senso comune”⁴⁶ pone infatti limiti assoluti alla dislocazione in altre sedi di quote di potere sovrano, con riguardo ad ordinamenti esterni (livello sovranazionale⁴⁷: sent.-Lisbona del *Bundesverfassungsgericht*)⁴⁸ come anche sul piano interno, sussistendo una riserva al potere centrale di spazi di azione politica corrispondenti all'imputazione dei compiti che la Costituzione pone allo Stato-apparato. L'art. 5 Cost., in particolare, ha rappresentato il volano di un adeguamento dell'organizzazione pubblica all'assetto sociale alla stregua dell'osservanza dei doveri di solidarietà e a tutela della libertà come partecipazione⁴⁹, introdotti dalla Carta del '48. Ciò oltre a condizionare lo spazio di decisione politica spettante al legislatore, come ad ogni altro potere pubblico include, per il primo, un obbligo positivo di tutelare normativamente il complesso di relazioni tra individuo, comunità sociale e Stato nella direzione di preservare l'effettiva capacità di azione di quest'ultimo, oltre alla consistenza del principio democratico. Principio di apertura dello Stato, valorizzazione delle autonomie territoriali e tutela dell'unità realizzano modelli-guida⁵⁰ nell'esegesi della Costituzione⁵¹ senza mai comporsi in un assetto che pregiudichi l'esistenza della statalità nel senso di cui si è detto.

Pertanto, un ragionevole criterio di riparto delle attribuzioni legislative tra centro e periferia non può che avvenire in base al criterio dell'interesse da tutelare (necessariamente unitario o, invece, suscettibile di una disciplina differenziata a livello territoriale), criterio che, oltre ad essere seguito dai Costituenti, ha trovato una generale conferma anche nella novella del 1999-2001. Nella circostanza, infatti, la riforma del titolo V Cost. ha comportato senz'altro un ampliamento dello spazio di competenza dei legislatori regionali con l'attribuzione in capo alle Regioni di una competenza legislativa residuale, escluse le “materie” riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (nelle “materie” tassativamente indicate dall'art. 117, c. 2. Cost.) nonché quelle di competenza concorrente⁵² ma imputando al solo

⁴⁵ F. SCHLEIERMACHER come citato in H. KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964. p. 209; inoltre, v. M. SCHULER, op.cit., p. 503.

⁴⁶ J. ISENSEE, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, cit., p. 62.

⁴⁷ D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung II*, Berlin, 2012, p. 67 ss., part. p. 78 ss..

⁴⁸ Al riguardo, v. in particolare, M. WIEMERS, *Zur Staatsaufgabenlehre des Bundesverfassungsgerichts im „Lissabon-Urteil“*, in KRITV, 2011, 226 ss., nonché, ivi (in senso critico), N. SONDER, *Was ist Integrationsverantwortung?*, p. 214 ss.; M. MIRSCHBERGER, *Europäische Einigung: Das Lissabon-Urteil und die Abwahl des Grundgesetzes*, p. 239 ss.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ U. VOLKMANN, *Verfassungsrecht zwischen normativen Anspruch und politischer Wirklichkeit*, in VVDStRL, 67, Berlin, 2008, p. 58 ss., part. p. 83 ss.

⁵¹ G. BERTI, op. ult. cit., p. 280.

⁵² In particolare, l'intestazione al legislatore nazionale della disciplina concernente “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117 c. 2, lett. m), Cost.) configura una competenza trasversale che consente allo Stato un potere generale d'ingerenza in pressoché ogni settore materiale, risolto di una generale attribuzione di responsabilità esclusiva di quest'ultimo per la tutela uniforme del godimento di diritti tra tutti i cittadini. Anche con riguardo a

Stato la competenza su certi settori di interesse necessariamente unitario. Unitamente a ciò, fu prevista per le Regioni a statuto ordinario la possibilità di richiedere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. (materie di potestà legislativa concorrente, dunque: n.d.r.) e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s)” (art. 116, c. 3, Cost.). Quest’ultima prescrizione apre la strada, così, ad un’esperienza connotata da una (anche netta) differenziazione di competenze legislative tra le stesse Regioni di diritto comune.

L’apertura “al buio” di una linea di credito in favore delle autonomie territoriali operata con la citata novella costituzionale sembra introdurre un’importante deroga al criterio del riparto uniforme delle attribuzioni secondo la dimensione dell’interesse, lasciando adombrare la liceità di una pretesa da parte delle stesse Regioni all’esclusiva ed integrale disponibilità delle risorse finanziarie prodotte sul proprio territorio.

Tuttavia, una siffatta impostazione reca in sé inevitabilmente il rischio di un’erosione del senso dell’unità statale, anche in conseguenza di un indebolimento dello spirito (etico, non giuridico) della solidarietà sociale nazionale, incoraggiandosi di contro forme nuove di riagggregazione sociale su base territoriale, distinte e potenzialmente confliggenti con lo Stato centrale⁵³. Il pericolo adombrato non si mostra del tutto eventuale ed astratto se si pensa che sono state alcune Regioni del Nord Italia, tra quelle a più alta capacità reddituale, a promuovere l’iniziativa prevista dal novellato art. 116 c. 3, Cost., in linea peraltro con l’esito largamente favorevole di consultazioni popolari locali svoltesi a tale fine⁵⁴ e con un orientamento politico mirato a deprezzare l’unità statale.

A tali preoccupazioni si oppone, di contro, l’argomentazione secondo cui il transito verso il regionalismo differenziato sarebbe in grado di favorire una virtuosa competizione tra gli enti territoriali, nonché tra questi ultimi e lo Stato, migliorandosi così in ultima analisi l’utilizzo efficiente e razionale delle risorse finanziarie. Ma il concetto di concorrenza in senso stretto

materie integralmente spettanti alle Regioni, tuttavia, il giudice costituzionale ha avuto modo di ribadire l’imputazione allo Stato della competenza a garantire la tutela degli interessi unitari.

⁵³ Cfr., al riguardo, C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *Economia e Politica*, 2018 (ISSN: 2281-5260), p. 2, che sostiene, al riguardo, di essere in presenza “di un vero e proprio paradosso: una proposta di attuazione di una disposizione costituzionale in contrasto con la Costituzione”.

⁵⁴ Come è noto, durante la XVII Legislatura Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Piemonte hanno avviato la procedura di regionalismo differenziato ex art. art. 116 ult. comma Cost., peraltro similmente a quanto già Veneto, Lombardia e Piemonte avevano fatto, senza esito, nel 2006. Alle richieste regionali il Governo ha fatto seguire la stipula di “Accordi preliminari”, sottoscritti dal Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie, rispettivamente, il 28 febbraio 2018 con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (a firma di Luca Zaia). La Regione Piemonte invece non ha sottoscritto tale Accordo (che giungeva pressappoco in conclusione della Legislatura). Altre Regioni, tra cui la Campania, la Toscana e la Liguria, hanno dichiarato di voler avviare la medesima procedura per ottenere l’autonomia differenziata.

non può applicarsi al rapporto tra Regioni⁵⁵, stante l'assoluta improponibilità del paragone di sistema pubblico e mercato⁵⁶. La logica funzionale dello Stato, come delle altre istituzioni politiche di governo territoriale è, infatti, assolutamente diversa da quella del mercato⁵⁷ che trova, invece, la sua naturale allocazione nella sfera del sociale (la cd. società economica e delle prestazioni)⁵⁸; riferito ai caratteri degli enti regionali all'interno della forma di Stato esso finisce per avere, in verità, "poca sostanza"⁵⁹. Non si esclude, certo, la possibilità del concorso di iniziative e/o soluzioni tra enti territoriali interessati, sul piano organizzativo e sostanziale, che possa implicare fenomeni di emulazione attenendosi, così, all'ottimizzazione di prestazioni ed alla corrispettiva riduzione di spese inutili o eccessive da parte delle Regioni "emulatrici", senza pregiudicare il livello delle prestazioni sociali da assicurare ai singoli individui. Una tale competizione, tuttavia, non necessita l'avvio di un regionalismo differenziato ma deve avvenire entro un quadro di compatibilità, giuridiche ed economico-finanziarie, che valga a preservare, in ultima analisi, l'integrazione sociale su tutto il territorio.

Non a caso l'art. 116 c. 3, Cost. si preoccupa di sancire espressamente il "rispetto dei principi di cui all'art. 119" inerenti l'esigenza di un equilibrio finanziario, anche in funzione perequativa, tra tutti i soggetti regionali (v. *infra*). Ma, come si è detto, lo Stato sociale richiede un'ampia unitarietà oggettiva, dal punto di vista territoriale⁶⁰, così che il suo assetto unitario finisce per risultare inevitabilmente una "necessità del tempo"⁶¹. La consistenza pluralista, dal punto di vista etnico, sociale e culturale, della società statale non smentisce questo assunto, se correttamente inteso ma rafforza l'esigenza di soluzioni organizzative mirate a presidiare la tenuta dell'unità dello Stato a garanzia della coesione sociale.

In definitiva, la questione di un'unitaria tutela sul territorio di interessi ed ambiti materiali di livello nazionale, legati soprattutto all'efficace compimento dello Stato sociale, solleva più di un dubbio sulla praticabilità costituzionale dell'autonomia differenziata, tanto più con riguardo a materie, — come, ad es., la definizione delle norme generali sull'istruzione e/o la disciplina disposta per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali — che l'art. 117 c. 2, Cost., vigente assegna alla competenza esclusiva dello Stato⁶².

⁵⁵ I. A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?* in *Diritti regionali*, 1/2019, p. 5.

⁵⁶ W. SINN, *The New Systems Competition*, Oxford, 2003, citato in A. PETERS, *Wettbewerb in Rechtsordnungen*, in *VVDStRL*, 69, Berlin/New York, 2010, p. 7 ss., part. p. 10 (nt n.9).

⁵⁷ A. PETERS, *Wettbewerb in Rechtsordnungen*, in *VVDStRL*, 69, Berlin/New York, 2010, p. 7 ss., part. p. 12.

⁵⁸ J. ISENSEE, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Aufl., Heidelberg, 2008, p. 3 ss., part. p. 189.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962, p. 13.

⁶¹ *Ibidem*, p. 21.

⁶² Peraltro, la diversità degli organi chiamati a negoziare l'intesa rispetto a quelli sulle cui attribuzioni tale intesa finisce per spiegare effetti, costituisce un ulteriore punto problematico del procedimento prescritto dalla citata norma costituzionale. Rimettendosi i termini della potestà legislativa concorrente ad un accordo tra esecutivo centrale ed enti regionali, si realizza una evidente limitazione dello spettro delle decisioni politiche spettanti all'organo di rappresentanza democratica diretta che, peraltro, insieme alla dislocazione verso l'istituzione di

L'“approccio per dare consistenza al regionalismo differenziato” non sembra allora potersi ragionevolmente ridurre allo schema duale classico del rapporto: unità-autonomia, se non attraverso un'approssimazione che, tuttavia, tradisce le aspirazioni politiche sottese a tale processo. In altre parole, per apparire credibile ed arrivare a realizzare “un punto di equilibrio” che preservi il valore funzionale di entrambe le istanze, quella statalistica e quella regionale⁶³, il regionalismo differenziato deve riconvertirsi in qualcosa di ancora indecifrabile, al momento.

Lo Stato unitario deve poter continuare a disporre dei mezzi finanziari per garantire l'effettività dei diritti fondamentali e provvedere, così, al riequilibrio delle risorse tra i diversi soggetti di autonomia territoriale, anche ai fini dell'adempimento dei compiti sociali spettanti ad ogni Regione. Il regionalismo differenziato, se non fa venire meno l'obbligo costituzionale di ogni Regione di partecipazione alla formazione del fondo perequativo (art. 119 c. 3 Cost.) che opera come strumento essenziale per assicurare la solidarietà nazionale e l'erogazione dei servizi sociali, entro il parametro dei “livelli minimi essenziali”⁶⁴ delle prestazioni uniformi sul territorio, lascia tuttavia maturare immancabilmente una concezione minima dello Stato che varrebbe a ridurne il senso della sua necessità come fenomeno sociale.

5. Conclusioni.

L'insidia potenziale che il nuovo assetto di regionalismo asimmetrico è in grado di portare al principio di unità dello Stato appare confermata dalle bozze di riconoscimento dell'autonomia differenziata, avanzate dalle Regioni, che possono leggersi sui vari siti Internet, da cui risulta abbastanza complicato il rinvenimento del punto di ragionevole equilibrio tra le istanze concorrenti, di cui si è detto sopra.

Nell'intenzione di affermare da parte dei soggetti proponenti una relazione sempre più stringente tra territorio, comunità stanziali e disponibilità delle risorse finanziarie, si intravede il tentativo di realizzare una forte riduzione dell'impegno statale in favore della

governo sovranazionale di quote progressive di sovranità viene a erodere notevolmente la consistenza politica del Parlamento nazionale.

⁶³ I. A. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze*, cit., p. 6.

⁶⁴ La novella costituzionale del 2001 ha previsto tra l'altro l'istituzione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione “per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119 c. 3 Cost.). Inoltre, lo Stato è chiamato a destinare “risorse aggiuntive” ed a effettuare “interventi speciali” per alcuni Enti territoriali proprio al fine precipuo di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale” nonché per “favorire l'esercizio effettivo delle loro funzioni” (art. 119 c. 5 Cost.). La consapevolezza di tali divaricazioni implica allora che il regionalismo differenziato deve di necessità implicare, un rafforzamento dei meccanismi di perequazione finanziaria menzionati dall'art. 119 Cost., senza radicalizzare le logiche connesse al cd. “federalismo fiscale” che, in siffatta prospettiva, rischia di accentuare gli scompensi di una disegualianza nei trattamenti, soprattutto con riguardo al beneficio dei diritti sociali, tra i cittadini delle diverse Regioni. E' attraverso la costruzione e la tenuta di meccanismi efficaci di perequazione che si realizza la portata unitaria del principio di solidarietà quale valore irriducibile dell'identità costituzionale e presupposto e condizione della coesione sociale.

solidarietà e dell'uguaglianza nel beneficio delle prestazioni sociali. Queste ultime, infatti, ovviamente al di sopra della soglia segnata dai cd. "livelli essenziali delle prestazioni" (art. 117, c. 2, lett. m) Cost.) potranno mostrarsi differenti, per qualità e quantità, nell'ambito delle singole Regioni.

Tanto, tuttavia, nel quadro di una concezione che potremmo definire funzionalistico-economica dei servizi sociali la quale, a ben vedere, sembra problematicamente comporsi, oltre che con il principio dell'uguaglianza, con il principio di centralità della persona, indipendentemente da ogni sua collocazione territoriale e dalle sue condizioni economiche e sociali. Il diritto effettivo di quest'ultima di avere assicurate in ogni parte del territorio dello Stato prestazioni sociali efficaci ed adeguate rischia pertanto di tradursi in un *vacuum* allorquando si rinvergono, sullo stesso territorio, condizioni reali di prestazione fortemente disomogenee, al punto da far ritenere inutile o, persino, dannoso rivolgersi alle istituzioni della Regione di appartenenza.

Lo Stato liberale secolarizzato, come affermava E.W. Böckenförde, "vive di presupposti (di ordine sociale e culturale) che esso stesso non è in grado di garantire"⁶⁵. Tale asserto può senz'altro riferirsi anche all'unità dello Stato, la cui esistenza poggia anche su presupposti di ordine etico e culturale che l'ordinamento giuridico può concorrere, rispettivamente, a consolidare o a indebolire. L'erosione di tali presupposti si configura, allora, come un grave pregiudizio per la tenuta anche costituzionale dell'unità dello Stato.

La statalità come vincolo etico non può fare a meno del consenso generalizzato verso lo Stato per la realizzazione degli obiettivi dell'intera comunità sociale e per la stabilizzazione di un generale vincolo di solidarietà. Ma lo Stato è un fenomeno sociale, riflesso di un'esperienza che il diritto positivo non è in grado con i suoi soli mezzi di perpetuare. I venti dell'odierna politica, tuttavia, non incoraggiano tanto alla tranquillità né orientano verso una ripresa del "patriottismo costituzionale"⁶⁶ basato su consapevolezze stabili e generalizzate circa la forza dei valori di cui la Costituzione si rende promotrice e che identificano lo Stato quale unità politica, ben oltre la dimensione organizzativa di un forte pluralismo sociale.

⁶⁵ E. W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates*, cit., p. 112.

⁶⁶ Critico sulla procedura del regionalismo differenziato, dalla quale emergerebbe una "rottura di canoni fondamentali di eguaglianza e solidarietà", M. VILLONE, op. ult. cit., p. 1.