

Intervento introduttivo

Il quarto convegno annuale della rivista *Diritti regionali* affronta un tema che si trova oggi al centro dell'attenzione degli studiosi e del dibattito politico (benché, negli ultimi mesi, quest'ultimo sembri segnare il passo, travolto dai veti incrociati che paralizzano ormai quotidianamente le relazioni tra le forze politiche, di governo come di opposizione).

In questa sede interessa e rileva, ovviamente, il discorso costituzionale che sta alla base della riflessione sul regionalismo differenziato, ed è su questo che abbiamo ritenuto di invitare a confrontarsi – intorno alle tre tematiche che animeranno i panels pomeridiani – i vari studiosi che interverranno nel corso della giornata.

Il dibattito sul regionalismo differenziato si può affrontare – cercando di non scadere in un “derby politico” semplificatorio tra gli asseriti alfieri dell'autonomia a tutti i costi e i presunti paladini della difesa dell'unità della Repubblica – come un'occasione per riflettere scientificamente con pacatezza e spirito critico sulle modalità con cui la differenziazione incide sugli assetti della forma di stato, su come essa influisce sugli equilibri della finanza pubblica, più in generale sull'impatto che l'attribuzione a (solo) alcune regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (e delle relative risorse) può avere nell'equilibrio dei principi costituzionali, nell'effettività della garanzia dei diritti e delle prestazioni sociali fondamentali, nel loro corretto bilanciamento.

Qui la questione centrale, al di là delle dissertazioni “di principio” su presunti “modelli ideali” di autonomia che non esistono in natura, mi sembra risiedere – molto concretamente – nel rapporto tra uso efficiente delle risorse pubbliche e tutela del principio di uguaglianza.

Per questa ragione, a svolgere la relazione introduttiva del nostro convegno abbiamo invitato Stefano Piperno, ex vicedirettore di Ires Piemonte nonché Responsabile del Polo di Specializzazione “Innovazione Pubblica” dello stesso istituto. Stefano Piperno è un economista che da tutta la vita studia le dinamiche della finanza regionale e locale, il federalismo fiscale,

le questioni legate alla dimensione economico-finanziaria dei processi di autonomia e decentramento. Ed è proprio dalla finanza pubblica che occorre partire: dalle dinamiche della spesa pubblica, dal problema della crescente insofferenza verso i meccanismi perequativi, dai diversi scenari macroeconomici che quel tipo di modello “differenziato” di governo delle autonomie suggerisce.

Perché una cosa a me pare chiara. Il tema della differenziazione investe uno dei totem della statualità moderna: la questione dell’uniformità di trattamento tra individui-cittadini, a sua volta connessa alla concezione individualistica della società su cui è stato edificato lo Stato liberale di diritto nel corso del secolo XIX.

La forza evocativa del principio di uniformità (parità di trattamento di tutti i cittadini da parte dello Stato, uguale sottoposizione di tutti alla medesima legge, uguale imposizione – proporzionale o progressiva – dei medesimi oneri, uguale accesso ai medesimi diritti e ai medesimi servizi) è ideologicamente potente, coinvolgendo direttamente il discorso sull’uguaglianza. Si può dire che il collegamento tra il principio di uniformità e l’uguaglianza (formale) è stato identificato *tout court*, per lungo tempo, con la modernità.

È bene rievocare queste radici lontane, in quanto del principio di differenziazione (e dunque dell’autonomia differenziata che ne costituisce una delle declinazioni più avanzate nel nostro tempo) si può parlare in due accezioni molto diverse:

- a) come strumento organizzativo (ossia in risposta alla domanda su quale sia l’organizzazione istituzionale più efficiente ed equa per organizzare e articolare le funzioni pubbliche nei diversi settori e garantire la migliore gestione dei servizi pubblici, la migliore garanzia dei diritti, la migliore gestione e distribuzione delle risorse, all’interno di una società fondata sul rispetto del principio di uguaglianza);
- b) ovvero come principio servente a una concezione dei rapporti sociali (non, quindi, meramente istituzionali) che implica e rivendica invece il diritto di chi vive e opera in certe parti del territorio dello Stato ad utilizzare e distribuire le risorse (scarse) complessivamente a disposizione in modo differenziato, in funzione e in conseguenza della differenziazione socio-economica di partenza, e al fine di mantenerla o addirittura aumentarla.

È la dicotomia tra modello di differenziazione “solidaristico” (o cooperativo), di impronta più tradizionalmente novecentesca (teso a equiparare e rendere il più possibile equivalenti le condizioni di vita tra le

diverse componenti dello Stato regionale) e modello “competitivo”, che comincia ad emergere a seguito dei profondi sconvolgimenti dell’assetto socio-politico conseguenti ai processi di globalizzazione, di prevalenza del libero mercato, di drastica riduzione delle risorse disponibili.

È chiaro che l’equilibrio tra unità e differenziazione, nei due casi, può realizzare assetti molto diversi.

Nei casi di differenziazione (meramente) organizzativa, le autonomie differenziate negli stati regionali sono sempre autonomie “costruite”, e si giustificano sul piano istituzionale in funzione delle “peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione”, cui andrebbero sempre strettamente correlate. Tutt’altra filosofia è alla base del secondo modello. Qui la premessa non è che esistano specifiche ragioni organizzative che giustificano modalità speciali di esercizio del governo connesse alle peculiarità di un territorio (montano, insulare, di confine, ...), e dunque in funzione “compensativa”, ma che esista un più generale principio in forza del quale è la stessa uguaglianza di ogni cittadino della Repubblica di fronte al pubblico potere a non essere più considerata di per sé un valore. Anzi, sarebbe compito delle istituzioni regionali o locali proteggere i “propri” cittadini dall’effetto di tendenziale livellamento derivante dall’operare del principio di uniformità.

La riforma del regionalismo italiano del 2001 (e prima ancora la riforma del c.d. “federalismo amministrativo” degli anni 1997-1999) era orientata al primo modello. Si riteneva che la nuova allocazione delle funzioni legislative e amministrative, ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, fosse diretta a garantire maggiore efficienza di governo e migliore gestione delle risorse, contribuendo così allo sviluppo della società italiana nel suo complesso. Non a caso si apprestavano, a questo proposito, idonei presidi statali e meccanismi di tenuta: sia il nuovo art. 117, comma 2, lett. m) in tema di livelli essenziali, sia il nuovo art. 119, con la previsione di obblighi perequativi che compensassero i naturali e non eliminabili squilibri, erano pensati a tale scopo.

Lo stesso art. 116 u.c. era immaginato in questa chiave: poiché vi è consapevolezza del fatto che le “peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione” possono riguardare – oltre a quegli specifici territori e popolazioni che nel 1946 avevano giustificato l’introduzione della specialità – anche altri territori e popolazioni, è bene prevedere la possibilità di ulteriori strumenti organizzativi, che consentano la differenziazione ai medesimi fini anche per altre regioni. E poiché è opportuno coinvolgere le stesse Regioni nel processo di discussione e decisione relativo alla migliore allocazione delle funzioni, si introduceva un processo “partecipato”,

in cui fossero eventualmente le stesse regioni interessate a chiedere – e contrattare – tali modalità differenziate di esercizio delle funzioni stesse.

Il modello asimmetrico nella distribuzione delle competenze accreditato dal 116 u.c., insomma, scommette sul fatto che la differenziazione, assecondando le vocazioni territoriali, le esperienze e le opportunità che i territori offrono, interpretando, sostenendo e sviluppando l'azione locale attraverso una specificità delle competenze regionali, possa offrire alla Repubblica lo strumento per meglio garantire il governo della diversità, di incrementare il benessere complessivo della società, di rilanciare la capacità economica del paese e le politiche di tutela sociale. Insomma, di fare – meglio di quanto sia garantito dalle politiche centralizzate – lo stesso mestiere dello Stato centrale, con la predisposizione di presidi che impediscano alle dinamiche dell'autonomia di produrre disuguaglianze nel godimento dei diritti civili e sociali. In questo modo, si ottiene che «l'asimmetria non [sia] un modo con cui il divario si accentua, ma semmai un modo nel quale può essere superato, consentendo anche di dare contenuti precisi alle politiche perequative dello Stato, valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti con le risorse trasferite» (cfr. S. Mangiameli, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Issirfa.cnr.it*, 2017).

Si tratta di un processo perfettamente compatibile con il principio di uguaglianza. Può ritenersi anzi addirittura funzionale alla sua più completa realizzazione, nella prospettiva secondo cui: a) le differenze esistono (in natura); b) le differenze vanno progressivamente ridotte e infine rimosse; c) una più efficiente gestione delle risorse e un migliore esercizio delle funzioni cui tali risorse sono destinate contribuirebbe – nel tempo – a “rimuovere gli ostacoli” che impediscono di fatto la piena realizzazione dell'uguaglianza. Per inciso, se le cose stanno così, la domanda “chi paga il regionalismo differenziato?” diventa secondaria. C'è chi sostiene che sarebbe impossibile far pagare la differenziazione dallo Stato. Mi chiedo francamente perché: anzi! Se il problema è solo “organizzativo” (chi svolge una funzione è dotato delle risorse per finanziarla) non c'è davvero alcuna ragione perché lo Stato, nel momento in cui attribuisce una funzione alla regione, spogliandosene, non possa immaginare di trasferire le relative risorse. È già avvenuto, è un modello sperimentato e consolidato, è perfettamente logico e corrispondente a un'idea coerente e matura di “differenziazione istituzionale”.

Tutto diverso è l'altro modello ispiratore della differenziazione, il quale invece potrebbe investire prepotentemente la tenuta del principio di

uguaglianza. Perché qui la critica investe proprio la “sostenibilità” (ideologica) dell’uniformità come uguale trattamento. In tale prospettiva, la differenziazione è intesa come risposta a una domanda di distinzione anche “sociale” (e non solo istituzionale o organizzativa), a partire dalla contestazione del principio di universalità dello Stato sociale (e forse dello stesso principio solidaristico radicato nell’art. 2).

Questo nodo deve essere sciolto. Se infatti la rivendicazione della differenziazione viene fatta a partire dalla polemica sul cd. “residuo fiscale”, è chiaro che ciò che viene rivendicato non è una migliore allocazione delle funzioni (che in teoria, come detto, può anche comportare un aumento del trasferimento dallo Stato delle risorse destinate a finanziare le funzioni che esso non svolge più e che sono attribuite agli enti che “si sentono” di poterle gestire meglio). Ciò che viene rivendicato è un trattamento differenziato (e migliore quanto all’effettivo godimento dei diritti) delle popolazioni residenti nelle regioni che si differenziano, legato al maggior gettito fiscale che quelle regioni sono in grado di produrre rispetto alle altre. È chiaro che, se si imposta il dibattito in base a tale seconda prospettiva, non ci si deve poi stupire che vengano organizzate iniziative, e diffuse pubblicazioni, che fanno riferimento a «*una nuova questione meridionale*» in un contesto in cui si trasferisce «*Zero al sud*» (per citare il titolo di un recente scritto di Marco Esposito), alla «*secessione dei ricchi*» (evocata dal fortunato *pamphlet* recentemente pubblicato da Gianfranco Viesti) o, come scrive Massimo Villone, ad una «*Italia divisa e diseguale*». Perché gli squilibri economici territoriali esistono, e quindi quel problema va affrontato di petto, non negandolo, senza coprirlo sotto un velo di ipocrisia.

È bene ricordare che i produttori di gettito non sono le regioni. Sono i cittadini e le imprese. E dunque non vi è alcuna intrinseca razionalità nel pretendere che le regioni “mantengano sui loro territori il gettito”, perché non sono le regioni che producono il reddito generatore di quel gettito. E dunque, se così impostato, il problema della differenziazione diventa prettamente – direi quasi esclusivamente – un problema di uguaglianza: fino a che punto è ammissibile che esistano differenze, su queste basi, nel godimento dei diritti? Fino a che punto lo Stato centrale può tollerare che l’aspettativa di vita a Napoli sia di quattro anni inferiore rispetto all’aspettativa di vita a Bolzano, che cioè le disparità territoriali nella distribuzione della ricchezza producano disparità così abissali in termini di diritti individuali fondamentali? Il tema della fiscalità non può essere considerato un elemento interno al tema della differenziazione. Anzi, dal momento che la fiscalità non fa parte delle materie “negoziabili” all’interno del 119 u.c., dovrebbe stare, oltre che fuori dalla trattativa “istituzionale”, anche fuori

dal discorso politico concernente l'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni" di autonomia ai sensi dell'art. 116 terzo comma.

Giorgio Pastori (cfr. G. Pastori, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in Aa. Vv., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, 13 ss.) scriveva qualche anno fa che il principio democratico-pluralista si applica tenendo insieme il duplice profilo dell'unità dei fini (la realizzazione dell'uguaglianza, la garanzia dei diritti individuali e collettivi, la rimozione degli ostacoli...) e della pluralità dei mezzi (ossia del pluralismo istituzionale nella realizzazione di quei fini). Il problema è capire se – per qualcuno – sono cambiati i fini, se quindi la differenziazione non è più intesa come uno strumento per meglio realizzare i compiti del potere pubblico (che giustifica quindi l'abbandono della logica dell'uniformizzazione – della tendenza all'appiattimento e all'omologazione che è stato consacrato dalla riforma del 2001 – in funzione di una migliore allocazione delle risorse e in definitiva di una migliore realizzazione dell'uguaglianza sostanziale), ma al contrario, è intesa – e comunque è raccontata – come il mezzo politico per "trattenere" e "drenare" le risorse a favore di specifiche parti del territorio nazionale, aggirando i doveri solidaristici cui la Costituzione impegna tutti.

Come si difende dunque l'uguaglianza nella differenziazione in un paese come l'Italia (non il Canada, la Spagna o la Svizzera...)? Il parametro costituzionale di riferimento non può che essere l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che richiede che sia mantenuta «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Inoltre, le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerano la regione che le ha ottenute dall'obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre regioni e alla Repubblica. Le regioni con maggiore capacità fiscale devono dare alla perequazione territoriale una parte del loro gettito.

Un'ultima osservazione. Mi pare chiaro che, in questa prospettiva, la decisione finale sulle concrete modalità di attuazione e sui contenuti effettivi del regionalismo differenziato, e dunque sulle specifiche attribuzioni di "ulteriori forme e condizioni" di autonomia alle singole regioni che le hanno chieste (e alle altre che le chiederanno), non può che spettare al Parlamento. Davvero speciosa, e fuori luogo, appare, a tale proposito, la pretesa di taluni esponenti politici (incomprensibilmente appoggiata da qualche commentatore) che la legge "approvata a maggioranza assoluta sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata" sia la mera formale ratifica di un accordo precedentemente raggiunto tra la regione e il gover-

no, rispetto al quale non sarebbero ammesse modifiche. Al contrario, la necessaria composizione di contrapposti interessi che il processo di differenziazione comporta, e l'impatto non irrilevante che esso potrebbe avere sulla garanzia dell'uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, sul mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale, in definitiva sulla tenuta del legame sociale, impone che l'ultima parola sia assegnata, con pienezza di potere di emendamento, all'organo ove si esprimono al massimo livello i necessari processi di integrazione del pluralismo politico, sociale ed istituzionale. Il richiamo all'art. 8 della Costituzione appare, in tale contesto, davvero fuori luogo e fuorviante. La garanzia della conservazione dei contenuti dell'intesa ex art. 8 Cost. rappresenta, per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, la protezione assicurata a una *minoranza* (religiosa). Le regioni non sono enti esponenziali di minoranze, e non sono minoranze i loro cittadini, i quali sono, al contrario, garantiti nei loro diritti civili e sociali alla pari e in condizioni di uguaglianza rispetto a quelli di tutte le altre regioni. Il Parlamento costituisce, in tale contesto, l'organo cui va riconosciuta l'indispensabile funzione di "integrazione politica" posta a presidio, fra l'altro, del principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Spetterà pertanto al Parlamento, nella futura fase di discussione delle varie "bozze" concordate tra il governo e le regioni richiedenti, il compito di valutare se le singole richieste di "differenziazione" siano da considerarsi eccessive sotto il profilo della creazione di trattamenti irragionevolmente differenziati, frutto di troppo libere e incontrollate determinazioni. Sarà cioè, in prima battuta, dal confronto politico parlamentare (non solo nella dialettica maggioranza/opposizione ma anche nella inevitabile dinamica rappresentativa territoriale che lo caratterizza) che emergerà una possibile composizione tra le diverse rivendicazioni. Ma se la politica non sarà in grado di trovare un equilibrio ragionevole e costituzionalmente ammissibile, lo scontro si sposterà inevitabilmente sul piano della legalità costituzionale. Fuor di metafora, la legge potrà escludere, all'esito della trattativa politica che eventualmente si svilupperà, alcune richieste di specializzazione con riferimento a talune materie (o meglio, taluni interessi), avendo riferimento a parametri che siano in qualche modo "controllabili" (livelli essenziali, perequazione, solidarietà...) e non forgiati "ad personam" sulla base delle mere volontà politiche degli enti richiedenti. E se non sarà in grado di farlo, o lo farà la Corte costituzionale all'esito dell'inevitabile contenzioso che sorgerà tra le opposte visioni della differenziazione, oppure – più tragicamente – lo "scontro tra territori" finirà per condurre all'esplosione delle contraddizioni sociali che si porta dietro.

A quel punto la partita (finale) non si giocherà più sul piano della legalità costituzionale, ma – inevitabilmente e con esiti al momento imprevedibili e incontrollabili – su quello della mera e brutale “legittimità” schmittiana. Il che non mi pare affatto una prospettiva allettante per la tenuta complessiva del nostro ordinamento costituzionale.

Il dibattito sul regionalismo differenziato, per concludere, gioca oggi su una serie di ambiguità che dovranno prima o poi essere risolte, che investono la questione di fondo del rapporto tra differenziazione e uguaglianza, tra competizione e cooperazione, tra particolarismo e coesione sociale. È su questo che nel corso dei nostri lavori saremo impegnati a riflettere e discutere.