



Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Torino

SCRITTI IN ONORE DI FRANCO PIZZETTI

a cura di

CRISTINA BERTOLINO, TANJA CERRUTI
MARCO OROFINO, ANNAMARIA POGGI

VOLUME I



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO

Edizioni
Scientifiche
Italiane



ENRICO GROSSO

Differenziazione e uguaglianza: un equilibrio difficile

SOMMARIO: 1. Premessa: lo stato del dibattito – 2. Dalla differenziazione naturale all'uniformità artificiale: la forza evocativa di un principio – 3. Differenziazione funzionale alla realizzazione dell'uguaglianza vs. differenziazione funzionale alla conservazione della diversità – 4. Il senso dell'art. 116 ult. cpv. Derive ideologiche di un dibattito – 5. I necessari vincoli costituzionali e i rischi di una stagione politica incerta

1. Il dibattito pubblico sul regionalismo differenziato si è sviluppato in forme e modalità non perfettamente coincidenti con l'andamento delle trattative istituzionali che, nello stesso periodo, coinvolgevano alcune Regioni e lo Stato, nonché – parallelamente – le forze politiche rispettivamente al governo e all'opposizione nei singoli enti coinvolti.

Queste ultime, dopo la fiammata iniziale accesa al tempo dello svolgimento dei referendum in Veneto e Lombardia, cui hanno fatto seguito le articolate proposte delle stesse Regioni (alle quali si è aggiunta l'Emilia-Romagna) e la stipula di corrispondenti «accordi preliminari» con il governo, si sono sostanzialmente arenate in una sterile tenzone «metodologica» concernente gli spazi di emendabilità della (futura e incerta) «intesa», e se essa dovrà essere preceduta dall'adozione di una «legge cornice» con la quale vengano definiti fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni.

Insomma: gli attori istituzionali a vario titolo coinvolti hanno presto smesso di discutere nel merito sull'articolazione delle singole competenze rivendicate da ciascuna Regione, e sulle loro ragioni, e hanno concentrato gli sforzi (in attesa di abbandonare il campo?) in una per lo più sterile disputa sul fatto se sia consentito, ed entro quali margini, al Parlamento di modificare, in sede di definitiva approvazione della legge adottata ex art. 116, ult. cpv., Cost., il testo su cui fosse stato raggiunto l'accordo tra Regione e governo, e se – in caso di modifiche inaccettabili per la Regione che aveva chiesto l'attivazione della procedura – a quest'ultima fosse consentito di non ratificarla e, di conseguenza, «ritirarsi» dall'intesa stessa. Non è davvero il caso di insistere ulteriormente sull'argomento¹, rivelatore di un costume fin troppo noto nel dibattito politico italiano. Travolte dai veti

¹ Sul punto vedi comunque *infra*, pp. 132-133.

incrociati che ne paralizzano quotidianamente le relazioni, le forze politiche di governo e di opposizione non hanno saputo far di meglio che mettersi a parlare (per lo più a sproposito) di «metodo», non essendo evidentemente in grado di sviluppare un coerente ragionamento sul merito delle singole rivendicazioni e di raggiungere, su di esso, un'accettabile sintesi.

Del merito, invece, hanno continuato a parlare – sempre più soli – gli studiosi, che intorno al tema della differenziazione hanno sviluppato un'interessante e articolata riflessione². Il pregio del dibattito scientifico sul regionalismo differenziato è stato quello di evitare – salvo qualche isolata eccezione – di scadere nel fin troppo scontato «derby» semplificatorio tra gli asseriti alfiere dell'autonomia a tutti i costi e i presunti paladini della difesa dell'unità della Repubblica, e di cogliere invece l'occasione offerta dalle iniziative politiche regionali 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 rispetto all'equilibrio dei principi costituzionali, all'effettività dalla garanzia dei diritti e delle prestazioni sociali fondamentali, al loro corretto bilanciamento.

2. Come è stato giustamente osservato³, non è ancora stata offerta una soddisfacente definizione del modello cui l'art. 116, ult. cpv., Cost. fa riferimento, e delle coordinate in grado di distinguerlo, rispettivamente, dal regionalismo ordinario e da quello speciale. Non è neppure chiaro se il

² Nell'impossibilità di dare adeguato conto di tutti i contributi usciti negli ultimi mesi in argomento, ci si limita a menzionare quelli che paiono più significativi nel fissare i confini della discussione: G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Regioni*, 2017, n. 4; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3; A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost e prospettive della specialità regionale*, in *Dir. reg.*, 2020, n. 1; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi*, 2019, n. 13; P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, a cura del Centro Studi sul Federalismo, 2019; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi*, 2019, n. 6; ID., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, *ivi*, 2019, n. 20; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Dir. reg.*, 2019, n. 2; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, *ivi*, 2019, n. 2.

³ A. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., p. 27 s.

regionalismo differenziato si svilupperà come *tertium genus* rispetto alle due forme finora conosciute, ovvero come una variante in qualche modo «razionalizzata» del regionalismo ordinario più consolidato.

Una cosa a me pare chiara. Quale che sia l'indirizzo che le forze politiche imprimeranno in concreto alla differenziazione, sciogliendo così l'alternativa tra i due possibili modelli, la «questione costituzionale» più rilevante riguarderà, al di là delle dissertazioni «di principio» su presunti «modelli ideali» di autonomia che non esistono in natura, il rapporto tra uso efficiente delle risorse pubbliche che la riorganizzazione regionale «differenziata» sarà (eventualmente) in grado di liberare e tutela del principio di uguaglianza.

Non è un caso che gli approcci meno ideologici e più scientificamente apprezzabili al tema siano quelli di coloro che prestano la massima attenzione alle effettive dinamiche della finanza regionale e locale⁴, alla (mancata) attuazione del federalismo fiscale⁵, in definitiva alle questioni legate alla dimensione (anche) 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.

Non è soltanto una questione di maggiore efficienza. Il modo in cui le risorse pubbliche sono distribuite, e successivamente impiegate, ha ovviamente un impatto diretto sulla tenuta dello Stato sociale, nella forma dei c.d. «livelli essenziali delle prestazioni». E dunque la differenziazione, intesa come distribuzione e uso differenziato – nelle singole Regioni – delle risorse economiche pubbliche in relazione alla gestione dei relativi servizi, incide immediatamente sull'effettiva garanzia dell'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali che quei servizi sono diretti ad assicurare.

Come si può notare, dunque, il tema della differenziazione finisce per investire 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. L'ideale di una uniformità di trattamento di tutti gli individui da parte dello Stato, durante la Rivoluzione Francese, passava

⁴ Cfr. S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Piemonte auton.*, 2019, n. 1; S. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid rass.*, 2017, n. 11; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi*, 2018, n. 10.

⁵ M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., p. 31 ss.

proprio per la distruzione delle differenziazioni particolaristiche, le quali affondavano le loro radici nel sistema feudale. Tale rivendicazione è stata alla base dell'edificazione dello Stato liberale e ha costituito un momento imprescindibile dell'esperienza costituzionale della maggior parte degli Stati nazionali nel corso dell'Ottocento. Il fondamento di quell'uniformità, accanitamente perseguita e realizzata, a costo di risultare artificiale, era appunto il principio (formale) di uguaglianza di tutti gli individui. Per essere ancor più chiari: le differenze (sociali, politiche, economiche) che esistevano in natura, più che essere ignorate, furono oggetto di consapevoli politiche di omogeneizzazione, fin dalla legge *Le Chapelier* del 1791, in vista della costruzione di un nuovo modello di Stato, edificato sulle macerie dell'*Ancien Régime* a partire dall'esaltazione dell'individualismo, che presupponeva l'artificiale costruzione di cittadini tutti uguali soggetti alla medesima legge.

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 potente e duplice, sul piano ideologico. Si trattava, da un lato, di mettere fine a uno stato di disordine inefficiente, quello dell'Antico Regime, che bloccava lo sviluppo della società sul piano economico, su quello della mobilità sociale e su quello delle relazioni istituzionali. Si trattava, dall'altro lato, di garantire, come si diceva, l'uguaglianza di ogni individuo di fronte alla legge, di modo che i cittadini di Parigi e quelli della Vandea (per fare un esempio non casuale) fossero trattati nello stesso modo, godessero delle medesime opportunità partecipassero – altro punto essenziale – alla vita pubblica del loro comune, del loro dipartimento, dello Stato, senza l'inciampo di privilegi particolaristici che frenassero le aspirazioni di ciascuno, e quindi – di conseguenza – lo sviluppo complessivo della società.

Il collegamento tra il principio di uniformità e l'uguaglianza (formale) è stato dunque ideologicamente assai fecondo. Per lungo tempo e almeno in alcuni paesi europei, esso è stato identificato *tout court* con la modernità.

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

3. L'autonomia regionale differenziata può essere intesa come un mero strumento di ordine organizzativo/amministrativo funzionale all'ottima gestione delle risorse pubbliche e all'offerta dei relativi servizi (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 tra tutti i cittadini, ovunque essi vivano sul territorio dello Stato). Ovvero può essere inteso 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 socioeconomica 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 (diretto a equiparare e rendere il più possibile equivalenti le condizioni di vita nelle diverse parti del territorio della Repubblica, utilizzando se del caso la differenziazione regionale per realizzare più rapidamente ed efficientemente tale scopo) 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 disponibili⁶.

È chiaro che l'equilibrio tra unità e differenziazione, nei due casi, può realizzare assetti molto diversi. È in genere il primo modello quello che viene implementato nella formazione degli Stati regionali, i quali come noto tendono storicamente a derivare da scelte istituzionali realizzate «dall'alto», che trasformano Stati originariamente unitari con l'obiettivo di riconoscere spazi di autonomia organizzativa (più o meno accentuata) in funzione di peculiari caratteristiche di determinate comunità locali. In tali 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.

In Italia, come noto, gli assetti costituzionali realizzati nel Dopoguerra dalla Costituzione e dai primi Statuti speciali erano appunto funzionali a perseguire tale obiettivo: la specialità era «programmaticamente» costruita in funzione di specificità geografiche, socio- o geo-politiche, linguistiche, che si riteneva – a torto o a ragione – necessitassero di organizzazioni differenti in vista del «riequilibrio», ossia del recupero di una uguaglianza mancante. Si tratta piuttosto, oggi, di discutere se quei presupposti fossero giustificati, e se comunque tali esigenze siano tuttora sussistenti e legittimo il

⁶ Cfr. in questo senso le riflessioni di A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Istituz. feder.*, 2008, spec. p. 52 ss.

mantenimento delle «forme e condizioni particolari di autonomia» delle Regioni a Statuto speciale. Ma non è di questo che si sta discutendo. Ciò che occorre comunque sottolineare è che, in tutti i casi di c.d. «differenziazione organizzativa», si tratta sempre di forme di autonomia «costruite», che si giustificano sul piano organizzativo-istituzionale in funzione delle peculiarità «oggettive» di ciascun territorio e di ciascuna popolazione, cui andrebbero sempre funzionalmente correlate. Come è stato giustamente osservato, «i trattamenti differenziati riservati a tali enti non potrebbero che essere (strettamente) finalizzati alla valorizzazione delle ragioni di quelle specificità regionali (o provinciali)»⁷.

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. In tale prospettiva, non si intende affatto, attraverso la differenziazione, realizzare le condizioni dell'uguaglianza sostanziale, bensì, al contrario, «promuovere l'incremento da parte delle entità più forti della loro già elevata condizione di sviluppo»⁸.

Tutto sta ad intendersi su quale sia, nel momento attuale, il principio ispiratore.

Come è stato efficacemente scritto alcuni anni or sono, «che Regioni dotate di un'efficienza politica e amministrativa più accentuata debbano poter esercitare maggiori competenze di quelle assegnate alle Regioni meno efficienti appare in linea di massima un principio largamente accettabile: fa parte del principio di eguaglianza trattare in modo diverso situazioni diverse»⁹. Purché, è bene peraltro aggiungere, ciò sia orientato a un fine costituzionalmente ammissibile.

⁷ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso tenuto in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° anniversario dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio 2014), reperibile alla seguente URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri20140526.pdf.

⁸ A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., p. 52.

⁹ R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituz. feder.*, 2008, n. 1, p. 9.

La riforma del regionalismo italiano del 2001 (e prima ancora la riforma del c.d. «federalismo amministrativo» degli anni 1997-1999) era ovviamente ispirata al primo modello. Si riteneva (al di là e a prescindere dalle numerose incertezze, lacune, difetti di formulazione e di realizzazione su cui non è neppure il caso di soffermarsi) che la nuova distribuzione delle funzioni legislative e amministrative, ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, fosse diretta a garantire maggiore efficienza di governo e migliore gestione e allocazione 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.

Il punto di partenza era che l'intero sistema delle autonomie così ridisegnato dovesse tendere a comporre in maniera ottimale – nelle condizioni storicamente date in termini economici, politici, sociali – unità e autonomia, con l'obiettivo di meglio garantire efficienza, equità, economicità dell'azione amministrativa, tutela e implementazione dei diritti individuali e collettivi, solidarietà e coesione sociale.

Lo stesso art. 116, ult. cpv., 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 (sempre ai fini della massimizzazione dell'efficienza organizzativa e dell'efficacia delle prestazioni pubbliche), 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.

4. Il modello asimmetrico nella distribuzione delle competenze accreditato dall'art. 116, ult. cpv., 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 nella distribuzione 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»¹⁰.

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, specie di ordine socioeconomico, esistono (in natura); b) tali 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 dirla altrimenti, se alcune Regioni ritengono di poter meglio organizzare ed erogare un servizio pubblico essenziale che altre Regioni – a causa delle loro condizioni economiche, della loro attuale struttura organizzativa, delle eccessive difficoltà di ordine sociale presenti sul loro territorio – ritengono di dover lasciare allo Stato, alla fine si produrrà un risultato complessivamente «migliore», che consentirà, nel tempo, di ridurre gli squilibri economico-sociali esistenti più velocemente di quanto possa assicurare un modello di gestione uniforme e uguale per tutti. In tale ottica, lo Stato dovrebbe assecondare il processo di differenziazione organizzativa, e addirittura trasferire (ovvero «lasciare» alle Regioni che lo chiedono) le risorse necessarie alla gestione di quei servizi, assicurando così, in un contesto unitario, il miglioramento e l'intensificazione degli interventi di perequazione territoriale.

Per inciso, se le cose stanno così, la domanda che spesso viene posta da coloro che appaiono più perplessi di fronte al nuovo modello proposto, ossia «chi paga il regionalismo differenziato?», diventa secondaria. C'è chi sostiene che sarebbe impossibile far pagare la differenziazione dallo Stato, e che essa potrà pertanto essere chiesta soltanto dalle Regioni «che potranno permetterselo sul piano finanziario»¹¹. Vi è francamente da chiedersi per

¹⁰ Così 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 *Isirfa.cnr.it*, 2017.

¹¹ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2001, p. 52; *contra*, in esplicita polemica con questa

quale ragione. Al contrario! Se il problema è solo «organizzativo» (chi svolge una funzione viene dotato delle risorse per finanziarla) non c'è davvero alcun motivo perché lo Stato, nel momento in cui attribuisce una funzione alla Regione, spogliandosene, non possa immaginare di trasferire a quella Regione 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. Si tratta delle posizioni di chi manifesta una esplicita ostilità nei confronti di questa pretesa di «sostegno» (ideologico) 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 od organizzativa), a partire dalla contestazione del principio di universalità dello Stato sociale (e forse dello stesso principio solidaristico radicato nell'art. 2 Cost.).

Questo nodo teorico, al di là del merito dei singoli «accordi preliminari» di differenziazione attualmente al vaglio delle forze politiche (che per lo più si limitano a contenere apparentemente innocui elenchi di materie da trasferire), 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 chi non la condivide organizzi iniziative pubbliche, e diffonda pubblicazioni, che fanno riferimento a «una nuova questione meridionale» in un contesto in cui si trasferisce «Zero al sud»¹²,

impostazione, A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi*, 2008, n. 1, p. 4, secondo cui «risulta davvero difficile ritenere (e sostenere con F. Palermo) che, invece, il regionalismo differenziato debba pagarsi "da se"; e cioè che la richiesta di ulteriori competenze debba avvenire in assenza di trasferimenti di risorse da parte dello Stato, ovvero in assenza di cessioni ad opera dello Stato di entrate finanziarie nei confronti delle Regioni richiedenti».

¹² Cfr. il volume di M. ESPOSITO, *Zero al sud*, Soveria Mannelli 2018.

ovvero alla «secessione dei ricchi»¹³ nel progressivo disfacimento di una «Italia divisa e diseguale»¹⁴. Perché gli squilibri economici territoriali esistono davvero, 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 – o meglio 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 di partenza nella distribuzione della ricchezza producano disparità così abissali in termini di godimento di diritti individuali fondamentali? Il tema della fiscalità, in altri termini, 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 dell'art. 119 ult. cpv., essa dovrebbe essere collocata, 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, comma 3.

A tacer d'altro, rivendicare la differenziazione come se si trattasse di una questione derivante dalla (asseritamente legittima) pretesa di «mantenere le risorse sul territorio» significa porsi al di fuori del quadro costituzionale presidiato dall'art. 5, al centro del quale si pone la protezione di una soglia minima di coesione sociale e territoriale. Orbene, Giorgio Pastori scriveva qualche anno fa che il principio democratico-pluralista si applica tenendo sempre 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)¹⁵. 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

¹³ Evocata da G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?* Roma 2019.

¹⁴ Così M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, Napoli 2019.

¹⁵ 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, p. 13 ss.

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 sostanziale¹⁶), 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.

5. 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'art. 120, comma 2, Cost., che richiede che sia mantenuta «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la garanzia 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 mettere a disposizione della perequazione territoriale una parte del loro gettito. Sembra inoltre evidente che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di volta in volta rivendicate dalle singole Regioni non può giustificare la previsione di forme di «impermeabilità» di quelle materie alle competenze statali «trasversali» individuate dall'art. 117 comma 2, a cominciare dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Ciò significa pertanto che vi sono funzioni incompressibili e ambiti non differenziabili neppure per effetto della eventuale legge adottata ex art. 116, ult. cpv., tra cui – per inciso – il conferimento di posizioni di privilegio fiscale che esulino dai meccanismi generali previsti e disciplinati dall'art. 119.

È evidente che tutto ciò rappresenta un vincolo costituzionale rigoroso, che delimita e circoscrive *a priori* il percorso del regionalismo differenziato, mettendo tutti al riparo da talune troppo precipitose e disinvolute fughe in avanti del dibattito politico. Quest'ultimo, prima che più gravi emergenze nazionali lo mettessero inesorabilmente in secondo piano, sembrava caratterizzato da un'eccessiva prevalenza di quanto sottinteso rispetto a quanto esplicitamente dichiarato. La questione di fondo, è bene ribadirlo, è se prevarrà l'impostazione di chi vede nell'implementazione del meccanismo disciplinato dall'art. 116, ult. cpv., l'occasione per una riforma organizzativa del rapporto tra livelli di governo che preveda una migliore allocazione delle funzioni, a partire dal riconoscimento del cattivo funzionamento del

¹⁶ Come correttamente sottolineato da M. BELLETTI, *Legge regionale e diritti*, in *Dir. reg.*, 2019, n. 3; ID., *La differenziazione in Emilia-Romagna*, cit., 32.

modello uniformante che il Titolo V del 2001 aveva di fatto mantenuto¹⁷, ovvero la linea politica di chi fa invece riferimento a – e vellica pericolosamente – taluni istinti antisolidaristici provenienti da settori sempre crescenti dell'elettorato dei territori interessati. E gioca sull'ambiguo riferimento al «residuo fiscale».

Ciò che insospettisce è la crescente moltiplicazione delle richieste che, via via che i documenti venivano perfezionati, sono state avanzate, fino a ricomprendere, nella maggior parte dei casi, tutte o quasi tutte le materie di cui è potenzialmente consentito il trasferimento. Di fatto, alcune Regioni hanno rivendicato «tutte» le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» riconducibili alla fattispecie normativa astratta per il solo fatto che sono appunto previste dalla fattispecie normativa astratta. Ossia, anziché muovere dalle effettive e «pratiche» esigenze regionali di differenziazione per determinare quali nuove competenze rivendicare, hanno rivendicato le nuove competenze essenzialmente in quanto rivendicabili. Sorge allora il dubbio che ciò che interessa davvero alle maggioranze politiche che governano quelle Regioni non sia affatto il merito della differenziazione, ma soltanto il fatto in sé dell'ottenerla¹⁸. In altre parole, lungi dall'essere interessate alla differenziazione «organizzativa» di cui si è parlato in precedenza, esse perseguirebbero proprio lo scopo di quella differenziazione «sociale» così aspramente criticata da chi paventa la «secessione dei ricchi».

Un'ultima osservazione. Sembra evidente 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 potrà che spettare al Parlamento. Sul ruolo di quest'ultimo si è sviluppata un'accesa discussione, che ruota in particolare intorno alla natura dell'intesa da sottoporre ad

¹⁷ Questa pare l'impostazione seguita, ad esempio, dal Presidente della Regione Emilia-Romagna Stefano Bonaccini, secondo cui «il criterio di selezione delle materie si connette alla volontà di intraprendere un percorso il cui esito sia la valorizzazione delle vocazioni territoriali e della capacità di governo che la Regione e il sistema delle autonomie possono ulteriormente esprimere, “senza con questo minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale, in primis il principio perequativo – che regola i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali – e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato”. L'altro caposaldo della proposta è “il mantenimento dei valori dell'unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione”» (così le dichiarazioni del Presidente della Regione Emilia-Romagna riportate nel documento conclusivo approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione in data 6 febbraio 2018).

¹⁸ Questa critica è stata recentemente avanzata, con articolata argomentazione, da F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit.

approvazione parlamentare, e alla sua emendabilità. Nel corso delle prime discussioni sul contenuto del disegno di legge di attuazione dell'art. 116, ult. cpv., Cost., presentato dal governo alla fine del 2019 a seguito di un confronto con la conferenza Stato-Regioni, si è in particolare insistito sulla possibilità che la Regione, qualora il Parlamento modifichi l'intesa precedentemente raggiunta col governo, sia legittimata a non ratificare il nuovo testo, o comunque rifiutare di assoggettarvisi. Ciò è del tutto ragionevole, ma rende chiaro che al Parlamento non può in alcun modo essere negata una qualche forma di interlocuzione sui contenuti dell'intesa¹⁹.

In altre parole, la legge «approvata a maggioranza assoluta sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata» non può – semplicisticamente – rappresentare la mera formale ratifica di un accordo precedentemente raggiunto tra la singola Regione e il governo, rispetto al quale non sarebbero ammesse modifiche. 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 Cost. 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

¹⁹ La maggioranza dei commentatori aderisce a tale impostazione: cfr. *ex multis* B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?* in *Federalismi*, 2019, n. 13; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, *ivi*, 2018, n. 21; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2019, n. 2, p. 442 ss.; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi*, 2019, n. 15; A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, *ivi*, 2019, n. 17. *Contra*, cfr. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, 31 ottobre 2019, p. 607 ss., secondo il quale invece «nessun appiglio testuale offr[irebbe] l'art. 116 a sostegno di questa tesi [che] rischia [...] di ritorcersi in un pregiudizio per l'autonomia, sol che si convenga a riguardo del fatto che le eventuali modifiche parlamentari potrebbero poi non essere in melius o, comunque, realizzare una più efficace sintesi tra le istanze di autonomia e quelle di unità».

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 intese eventualmente raggiunte 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 di una mera e brutale «legittimità» schmittiana. Il che non mi parrebbe affatto una prospettiva allettante per la tenuta complessiva del nostro ordinamento costituzionale.