

DIRITTI SOCIALI E PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ INTERREGIONALE ALLA PROVA DEL
REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Claudia Bianca Ceffa¹

SOMMARIO

A dispetto dei timori per la tenuta della coesione sociale nazionale legati alla sua attuazione, il regionalismo differenziato, se interpretato alla luce delle coordinate presenti nella Costituzione, può costituire un'occasione non solo di rilancio del regionalismo italiano ma, potenzialmente, anche di crescita ed ampliamento del circuito virtuoso del welfare, realizzato già oggi con eccellenti risultati da alcune Regioni del Paese, ponendosi al servizio non solo dei cittadini di quegli specifici territori ma, in ossequio al principio di solidarietà interregionale, dell'intera collettività nazionale.

L'esito positivo del negoziato per la concessione di ulteriori e diverse forme di autonomia alle Regioni capofila nel percorso del regionalismo differenziato può, infatti, se epurato dalla presenza di meccanismi propedeutici ad un regionalismo meramente funzionalista, rappresentare senz'altro un'occasione di potenziamento dell'azione svolta dai legislatori regionali. Questi ultimi, costituendo una risorsa di inestimabile valore per il supporto e l'attuazione dei diritti sociali, ha spesso rappresentato l'occasione per veri e propri laboratori all'avanguardia di politiche ed interventi, spesso poi ripresi nel merito dalle istituzioni di livello centrale.

¹ PoliS-Lombardia, via Taramelli, 12 - 20124 Milano, claudia.ceffa.bdr@polis.lombardia.it

1. La questione della tutela dei diritti nella risalente tensione fra i principi costituzionali di valorizzazione dell'autonomia regionale ed unità della Repubblica

Le ipotesi, attualmente allo studio, di attuazione del regionalismo differenziato nell'ordinamento italiano, ovvero di traduzione operativa per la prima volta dell'art. 116, comma 3, Cost. per l'acquisizione da parte delle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (legislativa, amministrativa, finanziaria), hanno offerto una nuova occasione di emersione della latente conflittualità che caratterizza, almeno apparentemente, il rapporto tra le dimensioni costituzionalmente protette dell'autonomia degli enti territoriali e dell'unità della Repubblica.

Il fatto che il concetto di autonomia regionale debba fisiologicamente rapportarsi ai valori dell'unità ed indivisibilità dell'ordinamento di cui all'art. 5 Cost. non deve stupire, considerando che gli estremi di questa relazione rappresentano le componenti indefettibili di un medesimo valore, quello dell'"unità attraverso la promozione dell'autonomia" (Ruggeri, 2013) o, per meglio dire, della conservazione dell'autonomia, modo di essere della Repubblica (De Martin, 2019) nell'unità.

Come noto, infatti, nell'art. 5 Cost. autonomia e decentramento e principi di unità ed indivisibilità della Repubblica italiana coesistono in una medesima dimensione, all'interno della quale la Repubblica, intesa come Stato-ordinamento, "riconosce e promuove le autonomie locali": lo stato di salute di questa relazione presuppone che l'autonomia non miri al superamento dell'unità nella quale ontologicamente si iscrive, dal momento che l'ente territoriale per potersi definire autonomo deve necessariamente rapportarsi con una dimensione di appartenenza originaria, dalla quale ricavare e mantenere un ambito di autodeterminazione.

La relazione tra autonomia ed unità ha mutato sembianza nel corso degli anni: se, infatti, un tempo, lo Stato era considerato il solo soggetto in grado di custodire ed esprimere l'unità della Repubblica rispetto all'esistenza delle autonomie "le quali certamente non potevano essere considerate fattori di quella unità (potendo anzi) rappresentarne un pericolo se non addirittura una minaccia" (Cecchetti, 2014) in un secondo momento, ben rappresentato dall'intervento riformatore del legislatore costituzionale negli anni 1999 e 2001, l'unità della Repubblica è stata interpretata come un processo in divenire, alla cui sintesi dei diversi apporti politici e del dispiegarsi delle forze del pluralismo istituzionale concorrono anche le autonomie territoriali.

Nell'evoluzione interpretativa del rapporto fra autonomia ed unità ha giocato un ruolo fondamentale l'equilibrio che tale dinamica può determinare sull'assetto dei diritti fondamentali, costituendo autonomia e decentramento "racordi e ponti con la tutela dei diritti fondamentali".

Per una comprensione completa delle nozioni in oggetto non deve infatti tralasciarsi il legame che l'art. 5 Cost. intrattiene con i principi di cui agli art. 2 e 3 Cost., dal momento che la Repubblica può concretamente considerarsi una e indivisibile solo laddove ovunque nella sua estensione territoriale sia identico il patrimonio dei diritti fondamentali (e dei doveri inderogabili) dei cittadini a prescindere dalla residenza nei diversi territori regionali.

Se i diritti, da un lato, possono rappresentare la ragione delle richieste di maggiore autonomia, dall'altro, rappresentano il principale limite alla sua concessione, dovendosi intendere come la costante cui parametrare il quadro delle competenze costituzionali o come correttamente affermato da autorevole dottrina, "il fine ed il confine della specializzazione, così come della ordinarietà" (Ruggeri, 2013).

Inoltre, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale stabiliti nell'art. 2 Cost., si ricollegano all'art. 119 Cost. all'interno del quale il sistema perequativo dei territori si ancora, per l'appunto, al principio di solidarietà che è connaturato all'idea stessa di Stato unitario.

Alla luce di queste considerazioni non stupisce, quindi, che la corrente stagione di tentativi per il compimento del regionalismo differenziato abbia nuovamente posto l'attenzione della dottrina anche, se non soprattutto, sul profilo dei rapporti fra le nuove competenze che verrebbero riconosciute alle Regioni ad autonomia differenziata e le garanzie dell'uniforme rispetto dei diritti di cittadinanza sul territorio nazionale, in particolare sociali, come il diritto alla salute o all'istruzione.

Si tenga conto, inoltre, che nella cultura politica e giuridica italiana la differenziazione è sempre stata vista con sospetto (Palermo, 2019) nonostante la stessa espressione “autonomia differenziata” sia, in verità, un pleonismo, non potendo l’autonomia significare altro se non differenziazione (Bin, 2016) o almeno possibilità di differenziazione e quindi di approvare regole diverse da parte dei diversi territori.

La richiesta differenziazione nella titolarità anche di competenze che toccano materie in grado di incidere in ampia misura sui diritti sociali della popolazione, ha fatto emergere la preoccupazione che variando l’assetto delle competenze legislative ed amministrative in ragione di differenti processi asimmetrici facenti capo a più regioni italiane, il regionalismo differenziato possa condurre a status differenziati dei diritti sociali². La prospettazione di tale eventualità ha indotto, così, il panorama politico ed accademico italiano ad interrogarsi con sempre maggiore intensità sulla questione dei limiti che dovrebbero ragionevolmente interessare l’asimmetria in ragione dei descritti rischi che potrebbero riverberarsi sulla collettività nazionale.

In questo dibattito dove centrale è diventata la questione della ricerca dell’equilibrio fra aspirazioni costituzionalmente legittime delle Regioni verso una differenziazione competenziale e rispetto del principio di unità della Repubblica, spicca in particolare, proprio per la sua maggiore esposizione a fronte di sviluppi incontrollati dell’autonomia riconosciuta agli enti territoriali, (Ruggeri, 2002) la questione del rispetto del fondamentale principio di uguaglianza non solo formale ma sostanziale (art. 3 Cost.), che dell’unità rappresenta una delle espressioni più importanti.

Dal confronto sinora sviluppatosi nel Paese, in particolare all’indomani della pubblicazione dei documenti recanti lo stato dell’arte sul negoziato tra l’esecutivo nazionale e quelli regionali interessati dal processo di differenziazione, è emersa sul tema dell’autonomia differenziata una prospettiva contrassegnata da posizioni drasticamente divergenti.

A fronte infatti delle opinioni favorevoli a tale processo, in verità sostenute da una corrente minoritaria della dottrina costituzionalistica italiana (Antonini, 2009; Balboni, 2019), fondate sulla convinzione che tale strumento rappresenti un’occasione di rilancio dell’autonomia regionale (Toniatti, 2017; Cortese, 2017, Onida, 2019), si stagliano posizioni decisamente contrarie, giustificate dalle preoccupazioni, emerse dalla lettura delle prime versioni degli accordi in elaborazione, in ordine ai possibili sviluppi disgreganti che potrebbero mettere in discussione l’unità della Repubblica attraverso una sorta di secessione definita come “strisciante” (Villone, 2019) o “dei ricchi” (Viesti, 2019).

2. Le principali preoccupazioni scaturenti dal progetto di attuazione del regionalismo differenziato per la tenuta della coesione sociale

Il confronto accademico, oltre che ovviamente politico, che sta impegnando giuristi ed economisti sul tema dell’attuazione del regionalismo differenziato nell’ordinamento italiano, iniziato all’indomani dei due referendum consultivi promossi dalle Regioni Lombardia e Veneto nell’ottobre 2017, è diventato ancora più acceso a partire dal febbraio 2019, mese nel quale sono stati resi pubblici i risultati delle trattative sino a quel momento condotte dal Governo nazionale con gli esecutivi delle tre Regioni interessate³.

² Si vedano al riguardo le preoccupazioni espresse dall’Associazione per lo Sviluppo dell’industria e del mezzogiorno (SVIMEZ) secondo cui è possibile che stia iniziando un percorso verso un sistema confederale nel quale alcune regioni si fanno Stato, cristallizzando diritti di cittadinanza diversi in diverse aree del Paese. I documenti sono liberalmente consultabili presso il sito <http://lnx.svimez.info/svimez/>.

³ Notoriamente le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. È necessario però ricordare come, in verità, quasi tutte le Regioni italiane abbiano ormai avviato procedure, formali ed informali, per l’avvio del regionalismo differenziato. In particolare, sette Regioni ordinarie hanno formalmente conferito al proprio Presidente l’incarico di chiedere al Governo l’avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria), mentre altre quattro Regioni hanno assunto iniziative preliminari senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato (Basilicata, Calabria, Puglia e Molise).

A partire da quella data, infatti, sono stati resi noti sia l'Accordo sulla parte generale dell'intesa, ufficializzato mediante la pubblicazione sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie (25 febbraio 2019), sia, in questo caso, però, mediante canali informali, le bozze dell'intesa relative alle funzioni legislative ed amministrative concretamente oggetto di negoziazione (15 febbraio e 15 maggio 2019).

L'analisi dei documenti citati ha condotto al riscontro di alcune problematicità di merito che si sono sommate, valorizzandole sotto il profilo della garanzia dei principi costituzionali di solidarietà ed unità, a quelle già presenti concernenti il vincolo che l'intesa tra gli esecutivi, una volta raggiunta, sia in grado di esercitare nei confronti del Parlamento, stante anche la mancanza di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (Mezzanotte, 2014).

Tra le nuove preoccupazioni ravvisate quelle maggiormente dibattute hanno trovato il loro principale fondamento nel testo (o per meglio dire nelle tre versioni del testo, una per ciascuna regione) del documento relativo alla parte generale concordata, che reca, in particolare, l'individuazione delle materie costituzionali sulle quali le Regioni dovrebbero ottenere maggiore autonomia, nonché alcune indicazioni procedurali, propedeutiche al trasferimento, coordinamento e monitoraggio dell'implementazione delle nuove competenze attribuite⁴.

Ad innescare una forte diffidenza è stato, in particolare, il portato dell'art. 5 dell'Accordo generale, riguardante le modalità di finanziamento delle nuove funzioni di spesa delegate: tale norma, infatti, identica per le tre Regioni, definisce il modo in cui dovranno essere attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie alle Regioni interessate, stabilendo in particolare il passaggio dal criterio della "spesa storica" a quello dei "fabbisogni standard" che dovranno essere determinati entro un anno dall'adozione dei decreti che formalizzeranno il decentramento delle funzioni.

L'articolo stabilisce però anche che, nel caso in cui non si riuscisse a determinare i fabbisogni standard entro tre anni dall'approvazione dei decreti di trasferimento, l'ammontare delle risorse assegnate alle Regioni per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non potrebbe essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse⁵.

La presenza nell'Accordo della clausola di invarianza finanziaria combinata al divieto, parimenti presente nel testo, di introdurre un incremento di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti, uniti ai dati della Ragioneria generale dello Stato 2017, da cui si desume che le tre Regioni capofila hanno una spesa pro capite inferiore alla media nazionale (Rizzo e Secomandi, 2019)⁶, ha condotto gran parte degli studiosi a prefigurare un pericolo per la sostenibilità dei conti pubblici e per la solidità del principio di solidarietà interregionale.

Prendendo ad esempio l'istruzione, il settore ovvero dotato di maggiore rilievo finanziario tra quelli costituzionalmente differenziabili ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. (Tuzi, 2018; Filippetti, 2019)⁷ e pari al 13 per cento della spesa regionalizzata per lo Stato, si osserva come tutte e tre le Regioni interessate dal

⁴ Tra cui ad esempio il ruolo della Commissione paritetica che sarà istituita per la determinazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite (art. 3), le modalità di trasferimento delle risorse così individuate (art. 4) anche sotto il profilo dei parametri di determinazione delle medesime (art. 5), i rapporti tra la precedente legislazione statale e quella futura regionale (art. 7) ed il sistema di verifica e di monitoraggio dell'attuazione del regionalismo asimmetrico sul lungo periodo (art. 8).

⁵ Si noti che, inizialmente, nei preaccordi del 28 febbraio 2018 a destare preoccupazione con riguardo all'introduzione surrettizia del residuo fiscale era il collegamento tra l'ammontare finanziario da trasferire alle regioni richiedenti e il gettito dei tributi maturato nel territorio regionale

⁶ Per tutte le funzioni richieste la media pro capite nazionale della spesa regionalizzata equivale a 976 euro pro capite (E-R ha una spesa di 871, il Veneto 901, la Lombardia 789): dalla spesa storica di 16, 2 miliardi si passerebbe a 18,9 miliardi per colmare il gap. Nel caso in cui non si regionalizzasse l'istruzione la spesa media pro capite nazionale sarebbe di 316 (E-R 230, Veneto 307, Lombardia 228) con un passaggio dalla spesa storica attuale (che finanzia tutte le funzioni meno l'istruzione) del 4,8 miliardi a 6,1.) Secondo i dati predisposti dalla ragioneria generale nel 2017 il totale della spesa da decentrare alle Regioni che hanno chiesto l'autonomia è di 16,2 miliardi di euro di cui 111,4 miliardi solo per la spesa per l'istruzione

⁷ La devoluzione della materia istruzione è stato stimato genererebbe un trasferimento di risorse significativo: in particolare transiterebbero dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni 12, 13 miliardi di euro, in particolare 5,6 miliardi per la Lombardia, 2,9 miliardi per il Veneto e 2,8 miliardi per l'Emilia-Romagna.

procedimento di autonomia differenziata si contraddistinguano per una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale⁸.

Sulla base di tali considerazioni, laddove scattasse la clausola di salvaguardia presente nell'art. 5, si stima che nelle Regioni differenziate confluirebbe circa un terzo del totale della spesa per l'istruzione (Viesti, 2019), aumentando le spese regionali in media di un quarto del totale.

Stante il già ricordato divieto contenuto nell'art. 6 degli Accordi di far «derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», in molti temono che la fonte di reperibilità delle risorse necessarie a colmare il *gap* che verrebbe fisiologicamente a determinarsi arriverebbe verosimilmente dalle spese per l'istruzione destinate alle altre Regioni ordinarie.

L'erogazione delle prestazioni per il cui tramite non solo il diritto all'istruzione ma tutti i diritti sociali prendono forma è infatti ineludibilmente vincolato alla disponibilità finanziaria degli enti pubblici, ragion per cui minori sono le risorse che si presumono saranno disponibili per gli enti regionali a seguito del regionalismo asimmetrico, minore potrà considerarsi la portata degli interventi erogabili nei restanti territori non differenziati.

A dare maggiore fondamento a queste preoccupazioni si colloca anche l'intervento della sezione delle Autonomie della Corte dei Conti che, in sede di commissione parlamentare per l'Attuazione del federalismo fiscale, ha segnalato il rischio di ricaduta sulle altre regioni di “(un) onere di un finanziamento non equilibrato” (Vitiello, 2019): tale eventualità assume una rilevante consistenza se si pensa che a quasi vent'anni di distanza dalla riforma costituzionale del 2001 e a dieci dalla legge n. 42/2009⁹, lo Stato non è stato ancora in grado di esercitare la propria competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m Cost., nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, invece, laddove stabiliti garantirebbero un minimo di spese irrinunciabili su tutto il territorio nazionale.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, soprattutto in un sistema caratterizzato dopo il 2011 da un notevole decentramento agli enti territoriali della responsabilità della garanzia dei diritti sociali e notevoli divari di partenza di natura economica e sociale fra Regioni dovrebbe costituire un punto di equilibrio fondamentale tra principi di differenziazione e di uguaglianza (Ferioli, 2006), facilitando la dialettica tra Stato e territori: a dispetto di questa considerazione i LEA (i livelli essenziali di assistenza) sono stati aggiornati solo dopo quindi anni mediante la legge di stabilità per il 2016 mentre i LIVEAS (i livelli essenziali riguardanti l'assistenza sociale) non sono mai stati determinati (Bergo, 2015).

Le proiezioni e le analisi condotte sulla documentazione resa disponibile dal Governo sul confronto sinora svoltosi con le delegazioni trattanti delle tre Regioni interessate, hanno ingenerato serie preoccupazioni in ordine al possibile aumento delle differenze dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni offerte ai cittadini nelle diverse Regioni, in particolare riguardo le possibili discriminazioni cui potrebbero andare incontro i diritti sociali, fra i quali, ad esempio, i tradizionali diritti all'istruzione, alla salute ed all'assistenza messi a rischio da una possibile diversa ripartizione delle risorse a disposizione dell'erario statale fra Regioni con il conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà fiscale verso le aree economicamente più deboli del Paese.

⁸ Così come risultante dal documento Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, Spesa statale regionalizzata: in tale documento viene in particolar modo mostrato come la spesa statale regionalizzata pro-capite per istruzione scolastica in Veneto, Lombardia, ed Emilia-Romagna nel 2016 sia di molto inferiore, ad esempio, rispetto ad alcune Regioni del Sud tra cui Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

⁹ Il sistema di finanziamento per gli enti decentrati previsto dalla l. n. 42/2009 si basa su fabbisogni e costi standard per le funzioni fondamentali (sanità, assistenza, istruzione), con livelli essenziali delle prestazioni (LEP) stabiliti dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale. Tale sistema, che riconosce alle Regioni una più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali utilizzando lo stimolo fiscale attraverso tributi derivati e che avrebbe responsabilizzato gli amministratori locali nell'assicurare corrispondenza tra imposte e tasse pagate e qualità e quantità dei servizi ricevuti non ha trovato compiuta attuazione.

3. La questione del rispetto della solidarietà interregionale quale condizione al processo di differenziazione ex art. 116.3 Cost

Le descritte preoccupazioni riguardanti una possibile frattura della coesione sociale dello Stato italiano, manifestate in particolare dalle Regioni economicamente e socialmente più fragili del nostro Paese, hanno avuto l'effetto di rallentare significativamente il negoziato con l'Esecutivo nazionale, portando di fatto la questione dell'"autonomia" ad uno stallo politico.

Al di là di quanto già rilevato in ordine ai dubbi concernenti la disciplina del finanziamento delle competenze differenziate contenuta nell'Accordo generale, all'origine dei timori sul mantenimento della coesione sociale si collocano le iniziali ragioni delle richieste di differenziazione espresse da due delle tre Regioni capofila (Lombardia e Veneto), fondate sulla polemica del c.d. residuo fiscale, il differenziale ovvero di quanto prelevato a livello di tassazione su un dato territorio e quanto restituito sul medesimo in termini di spesa pubblica e servizi.

La volontà di trattenere sui proprio territori, in particolare da parte della Regione Veneto, una consistente porzione del gettito ivi riscosso per un investimento ad esclusivo beneficio dei cittadini veneti, espressa nei quesiti che inizialmente dovevano costituire l'oggetto della consultazione referendaria del 22 ottobre 2017, ha portato ad identificare la richiesta di maggiore autonomia non tanto come rivendicazione di una migliore allocazione delle funzioni, quanto piuttosto di un trattamento migliore delle popolazioni residenti nelle regioni differenziate in ragione del maggior gettito fiscale che le stesse sono in grado di produrre rispetto alle altre (Grosso e Poggi, 2018).

A frenare in modo decisivo l'evoluzione del negoziato sull'intesa sono state inoltre le incognite prospettate per la garanzia dell'equità distributiva su base territoriale, confermate anche dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), secondo cui il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive, così come previsto al momento nelle bozze di accordo rese pubbliche, susciterebbe preoccupazioni per i possibili rischi sia sulla tenuta del vincolo di bilancio nazionale che sulla garanzia della solidarietà interregionale" (Zanardi, 2019)¹⁰.

Si rende opportuno a questo punto ricordare come l'art. 116, terzo comma, Cost. subordini espressamente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al rispetto dei principi generali delle modalità di finanziamento degli enti territoriali stabiliti dall'art. 119 Cost¹¹: tra questi rientra il dovere di contribuzione al fondo perequativo previsto dal comma terzo della norma richiamata, da istituirsi con legge dello Stato senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Tale disposizione, unitamente alla già citata previsione contenuta dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. che riserva allo Stato la competenza nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, realizza una forma di perequazione territoriale da intendersi non solo come redistribuzione compensativa ma anche quale sinonimo di certezza di erogazione di servizi in favore della collettività secondo un percorso di solidarietà interregionale, condizionato al perseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori più deboli.

Il riferimento al rispetto da parte del progetto di regionalismo differenziato dell'art. 119 Cost. deve essere inteso in una duplice accezione: tanto con riguardo agli strumenti ammessi da tale norma per il finanziamento delle competenze aggiuntive (tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio ed eventualmente trasferimenti di natura perequativa), che in relazione alle esigenze

¹⁰ Si veda al riguardo l'intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione", Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.

¹¹ Tra i quali il principio dell'equilibrio di bilancio, introdotto dalla l. cost. 1/2012, l'obbligo di concorrere al rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, il principio di disponibilità di risorse idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite e l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento.

perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di dinamiche finanziarie tra diversi livelli di governo, incluse le forme di federalismo differenziato (Zanardi, 2006).

Il tema dei trasferimenti perequativi risulta infatti centrale in un paese come l'Italia che presenta rispetto agli altri Stati europei la maggiore distanza tra reddito pro capite e prodotto pro capite nelle diverse aree territoriali (Stornaiuolo, 2009): tali trasferimenti, mirando ad integrare le entrate autonome degli enti locali e a ridurre le violazioni che il maggior grado di autonomia finanziaria dei medesimi può determinare sui principi di equità ed efficienza (Fausto, 2008), si qualificano come strumenti idonei per uno sviluppo equilibrato tra le diverse aree nazionali.

L'ipotesi dell'erosione delle risorse dell'erario statale a vantaggio delle Regioni differenziate ricavabile dalla lettura dell'art. 5 della parte generale dell'intesa elaborata con il Governo laddove a tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento non fossero determinati i fabbisogni standard, presenta evidenti ripercussioni sul sistema redistributivo configurato in Costituzione: ad aggravare la portata dell'eventualità della sua realizzazione impatta inoltre la soluzione, per la verità non espressamente esclusa dal testo delle bozze, delle aliquote di compartecipazione cristallizzate al livello fissato inizialmente sulla base dei fabbisogni di spesa per le funzioni decentrate.

Questa opzione, lasciando che le risorse delle Regioni differenziate si determinino nel tempo solo in base alla dinamica dei gettiti erariali compartecipati riferibili al rispettivo territorio, apre al possibile scenario che vedrebbe, qualora la dinamica di tali gettiti fosse inferiore ai fabbisogni standard, il gettito statale diminuire a causa della necessaria correzione della compartecipazione a favore della Regione differenziata. L'impoverimento del gettito erariale che andrebbe a determinarsi pregiudicherebbe, quindi, il ricordato dovere dello Stato di mettere in pratica una politica perequativa in grado di attenuare e gradualmente superare le cause del divario economico e sociale del Paese attraverso la distribuzione delle risorse.

Osservando il parametro del rispetto dell'art. 119 Cost. con la lente della "neutralità perequativa" (Zanardi, 2006) che pare caratterizzare il senso del richiamo operato dall'art. 116, comma 3, Cost., se le Regioni che assumono maggiori competenze, alla pari delle restanti ordinarie, devono continuare a partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse, significa che le modalità di finanziamento di tali competenze rafforzate non possono parallelamente realizzare un indebolimento del sistema redistributivo nazionale.

Ritornando al rapporto tra autonomia ed unità, di cui all'inizio si è discusso, le ragioni della prima devono sempre andare di pari passo con quelle della seconda nel solco di un equilibrio in cui anche se sono predisposti strumenti di garanzia e di implementazione per l'autonomia degli enti territoriali, come per l'appunto lo strumento del regionalismo differenziato, deve mantenersi una compensazione attraverso un sistema di norme dirette a salvaguardare le esigenze unitarie della Repubblica.

L'unità di quest'ultima potrebbe infatti essere minata dall'indebolimento della percezione etica degli obblighi di solidarietà (Baldini, 2019) ascritti al contesto statale laddove prevalesse del principio di differenziazione una declinazione servente esclusivamente ad una determinata concezione dei rapporti sociali (Grosso e Poggi, 2018), tesa a massimizzare l'autonomia regionale mediante la pretesa dell'integrale disponibilità delle risorse prodotte sul territorio. Sul punto è apparso determinante l'intervento realizzato dalla sentenza n. 118/2015 con la quale la Corte costituzionale, dichiarando illegittimi i quesiti contenuti nella consultazione promossa dalla Regione Veneto che miravano a trattenere sul relativo territorio regionale l'80% tributi riscossi o versati dai cittadini veneti, ha ribadito l'incompatibilità con l'assetto ordinamentale di alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica che potrebbero incidere sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica.

4. L'indispensabile apporto delle Regioni al sistema di welfare nazionale

Alla luce delle considerazioni svolte in ordine alle criticità riscontrate nella strada finora percorsa del regionalismo differenziato, un ragionamento che voglia provare ad affrontare la questione della portata del suo possibile impatto, positivo o negativo, sul sistema di tutela nazionale dei diritti sociali garantiti ad ogni cittadino, non può prescindere da un momento di riflessione sul ruolo già oggi interpretato dalle Regioni italiane sulla scena del welfare nazionale per la tutela di questa peculiare categoria di diritti e, dunque, a monte, sul riparto di competenze operato dal legislatore costituzionale del 2001.

A partire da quel momento, infatti, le Regioni italiane sono state chiamate, attraverso il riordino delle competenze legislative, ad affiancare lo Stato nel compito di protezione dei diritti sociali, esercitando le proprie competenze legislative ed amministrative per regolare specifiche politiche di tutela sociale in base alle peculiarità dei rispettivi territori.

Tramite la riscrittura dell'art. 117 Cost. le Regioni italiane hanno acquisito rilevanti competenze in materia di diritti sociali, sia di natura concorrente (la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione, la tutela della salute, la previdenza complementare e integrativa) che esclusiva residuale (ad esempio, la materia dell'assistenza sociale), tanto da poter sostenere che l'attuale configurazione del welfare italiano ritrovi proprio nella legislazione regionale, a partire dall'originaria attenzione rivolta negli Statuti d'autonomia (Catelani, 2015), una parte assolutamente rilevante delle politiche di protezione dei diritti sociali (Paterniti, 2019).

In realtà, già a partire dagli anni '80 e fino alla crisi finanziaria del 2008, la rivalutazione della dimensione locale nell'ottica di una diversa progettualità costituzionale e politica, sospinta anche dalla prospettiva "glocalistica" (Antonini, 2017) aveva indotto verso un maggiore decentramento, motivato, fra le molte ragioni¹², anche dalla possibilità non solo di ottimizzare i sistemi di welfare, di modo da modellarli sulle concrete esigenze del territorio, ma anche di renderli maggiormente efficienti.

Con il verificarsi della crisi economica e finanziaria del 2008 la parabola ascendente del federalismo italiano ha subito però una battuta d'arresto, causata in particolare dalle soluzioni adottate a livello europeo tra le quali l'introduzione del principio del pareggio di bilancio e la conseguente legislazione "anti crisi" (De Martin, 2014) caratterizzata da tagli lineari.

Il processo di decentramento delle politiche e delle competenze in tale ambito realizzato dal 2001 ha avuto comunque il duplice pregio, grazie alla possibilità di attuare e assorbire sperimentazioni di promuovere innovazioni altrimenti difficilmente attuabili e di compensare la riduzione dei programmi centrali di welfare (Pappano, 2016) sia per estenderne la portata che per migliorarli qualitativamente.

Pur nel percorso accidentato della crisi, da un lato, "le regioni hanno partecipato attivamente [e in misura ben maggiore degli apparati centrali] al risanamento della finanza pubblica posto in essere dalle politiche di contenimento dei costi (compresi – come si è detto – quelli della politica)", ma dall'altro queste misure non hanno ostacolato, soprattutto nelle regioni finanziariamente meglio attrezzate, la realizzazione di politiche di sostegno allo sviluppo e anche di politiche sociali.

Il ruolo delle regioni nella tutela di questa peculiare categoria di diritto si è dispiegato, infatti, con maggiore evidenza nel periodo della drastica riduzione delle risorse statali destinate ai bisogni sociali a causa delle politiche di austerità approvate nel decennio appena trascorso in risposta alla crisi economico finanziaria del 2008. In quel contesto sono state proprio le Regioni ad aver maggiormente dimostrato una spiccata sensibilità nei confronti delle fragilità individuali, nuove (lotta alla povertà, conciliazione famiglia-lavoro, tutela della non autosufficienza) e vecchie (disoccupazione, malattia), andando a ricoprire il ruolo di veri e propri "ammortizzatori sociali" e confermando il teorizzato passaggio da un sistema di "welfare state" ad uno di "welfare regions" (Ferioli, 2003).

¹² Fra gli altri, la più intesa possibilità di valorizzare i principi di sussidiarietà (anche orizzontale) e di adeguatezza, le nuove dimensioni emergenti della competizione economica (più fra territori che tra Stati)

A dispetto, inoltre, dell'atteggiamento del legislatore statale durante gli anni della crisi, qualificabile come tendente ad un "assolutismo legislativo" (Mangiameli, 2019) le Regioni hanno dimostrato rilevanti capacità di elaborare risposte più o meno mirate e diversificate per fronteggiare le diverse esigenze sociali (Fargion e Gualmini, 2013) grazie alla prossimità non solo territoriale ma anche culturale alle comunità di riferimento.

È stato in particolare nell'ambito dell'assistenza sociale che le Regioni hanno dato maggiore prova della loro attitudine a gestire le esigenze e le fragilità sociali¹³, precorrendo, talvolta, rispetto allo Stato, strumenti operativi funzionali alle stesse, come ad esempio nell'ambito della lotta alla povertà attraverso misure di sostegno al reddito e all'accompagnamento per il rientro nel mercato del lavoro o ancora, nel campo della tutela del diritto all'abitazione, attraverso l'adozione di politiche innovative inclusive, rispetto alla più tradizionale legislazione statale, anche di aspetti tipici dell'housing sociale (Marchetti, 2018). Si aggiunga, inoltre, che in tale ambito le Regioni hanno dovuto svolgere un ruolo sostanzialmente sostitutivo dello Stato, dal momento che quest'ultimo, a quasi vent'anni dalla l. n. 328/2000, ha mancato di definire i Liveas.

Sulla base dei risultati raggiunti e delle performance delle Regioni in questo settore, risulta fisiologico domandarsi quali impatti questa riforma "a Costituzione invariata" potrebbe determinare a seguito di maggiori competenze legislative ed amministrative per alcune Regioni, per lo slittamento, in particolare, di specifiche materie aventi un effetto decisivo sui singoli diritti sociali rispettivamente dalla categoria di quelle concorrenti a quelle residuali delle Regioni differenziate.

Non sono infatti da escludersi possibili effetti positivi derivanti dal passaggio della competenza sulla salute, attualmente concorrente, nell'ambito delle materie di competenza residuale di titolarità esclusiva delle Regioni: tale prospettiva aprirebbe infatti ad una maggiore integrazione degli interventi nei relativi campi, sanitario e socio-assistenziale, consentendo così una definizione e gestione più efficiente di quella parte preponderante delle prestazioni di tutela a livello locale (Albese, 2015), rappresentata proprio dagli interventi di tipo socio-sanitario, attualmente ostacolata dalla non omogeneità della competenza legislativa regionale sulle relative materie.

5. Alcune considerazioni in merito ai possibili effetti dell'autonomia differenziata sulla garanzia complessiva dei diritti sociali

È già stato rilevato come il possibile inverarsi del regionalismo differenziato nell'assetto ordinamentale italiano abbia condotto ad interrogarsi sulla compatibilità della futura diversa allocazione territoriale delle competenze richieste dalle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto con la garanzia del principio di uguaglianza sostanziale fra i cittadini, sia nella sua dimensione interpersonale (all'interno ovvero di ogni singola Regione), che interterritoriale (con riferimento al luogo di residenza) (Gambino, 2015).

Sebbene costituzionalmente contemplata nella disposizione dell'art. 116, comma 3, Cost., l'aspirazione al superamento di un sistema improntato all'uniformità competenziale fra le Regioni ordinarie richiede, affinché si rispetti l'impianto costituzionale, che sussista sempre un ragionevole bilanciamento fra il diritto delle Regioni richiedenti ad avere un regime differenziato di autonomia ed il principio di uguaglianza, formale e sostanziale che legittima i cittadini alla pretesa ad avere la medesima parità dei punti di partenza (Catelani, 2018).

Ad ogni modo, se è vero che le molte incognite che accompagnano l'attuazione del regionalismo differenziato possono ingenerare dubbi tali da indurre a ribadire con forza da più parti che dalla sua realizzazione non derivino ripercussioni sullo statuto della cittadinanza, che deve restare nazionale e sociale, è altrettanto corretto affermare che non si può escludere a priori che lo stesso possa rappresentare un possibile strumento al servizio della comunità e dei suoi valori (Ruggeri, 2002).

¹³ Si pensi ad esempio alla grande varietà di forme di sostegno alle famiglie mediante azioni mirate di supporto alle responsabilità genitoriali o ancora attraverso la crescente attenzione alla dimensione della terza età.

Non ogni differenziazione, infatti, se ben governata nel suo dispiegarsi, è necessariamente destinata a tradursi in forme di irragionevole disuguaglianza (Balboni, 2019), così come non ogni regime improntato all'uniformità delle competenze fra Regioni è automaticamente in grado di garantire parità di risultati.

La "politica dell'uniformità" (Antonini, 2017) che ha dominato lo sviluppo italiano del principio autonomistico non solo prima ma anche dopo la riforma del 2001, unitamente all'assenza di controlli e di strumenti adeguati per la gestione del decentramento (Senato delle regioni) e al mancato completamento del federalismo fiscale (Antonini, 2014) ha infatti prodotto in oltre mezzo secolo di applicazione una condizione di egualitarismo ma non sempre di reale uguaglianza, non essendo riuscito a scalfire le importanti differenze economiche e sociali fra le Regioni e a garantire l'unificazione delle condizioni di vita.

Allo stato dell'arte nell'ordinamento italiano, complice anche la mancanza nel nostro Paese di una cultura della differenziazione (Palermo, 2019) che ha impedito sinora la traduzione sul piano operativo della disposizione prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., non pare, in effetti, essere stato scongiurato quel pericolo di disallineamento tra il dettato costituzionale in materia di uguaglianza sostanziale e la realtà concreta del godimento dei diritti sociali dell'intera collettività.

In costanza di un regime simmetrico riferito alla titolarità delle competenze fra Regioni ordinarie, è la stessa comprovata eterogeneità delle performance collegate all'esercizio di quelle competenze, soprattutto in materie che riguardano i diritti sociali, a mostrare inequivocabilmente una differenziazione nella soddisfazione dei diritti.

Non può, infatti, accantonarsi il dato reale per cui la mancanza nell'ordinamento di uno strumento imposto dallo Stato che fissi uno standard minimo in termini di qualità e quantità delle prestazioni da rendersi per il soddisfacimento dei diritti di cittadinanza non ha prodotto risultati uniformi sul territorio nazionale, caratterizzato, in vari settori come la sanità piuttosto che l'istruzione, da rendimenti decisamente eterogenei fra Regioni che negli anni hanno dimostrato di sapersi comportare in modo più o meno virtuoso.

Al netto delle preoccupazioni generate dalla prospettiva di un regionalismo differenziato quale causa di un possibile esacerbarsi della forbice nel godimento dei diritti sociali, già oggi esistente tra le Regioni italiane del Nord e del Sud, è possibile rilevare come tale divario territoriale allo stato attuale sia provocato in larga misura dalla mancata previsione di un sistema di rilevazione delle situazioni locali di crisi delle prestazioni rese ai cittadini a livello territoriale in grado di tradurre operativamente la garanzia circa il mantenimento della tutela dell'unità giuridica, economica ed in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, così come richiesto l'art. 120 Cost.

Ad ogni modo, la mancanza di un organico sistema centralizzato di controlli in grado di rilevare le inadempienze delle amministrazioni in quelle Regioni dove maggiori sono le difficoltà in relazione al concreto godimento dei diritti civili e sociali, non pare essere una ragione sufficiente per un'ulteriore mortificazione del principio autonomistico che, già compresso dalla consolidata prassi dell'uniformità normativa, trova proprio nella differenziazione la sua innata espressione.

In realtà, se si provasse a riflettere sui possibili effetti positivi che potrebbero derivare da un'attuazione "costituzionalmente blindata" del regionalismo differenziato non è da escludersi che proprio quest'ultimo, per la contingenza delle dinamiche legate alla sua attuazione, potrebbe fungere da stimolo per lo Stato per assumersi maggiormente le proprie responsabilità e, cambiando la logica alla base dei propri interventi, dare, finalmente, attuazione alle parti, da troppo tempo incompiute, della revisione costituzionale del 2001, tra cui, per l'appunto, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali o l'approvazione delle leggi cornice per le materie di potestà concorrente. Inoltre, posto che l'art. 119, comma 3, Cost. impone allo Stato di garantire agli enti territoriali risorse sufficienti a finanziarie integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, che si collocano per gran parte proprio nell'ambito dei diritti sociali, la definizione di quei livelli essenziali metterebbe lo Stato dinanzi alla propria responsabilità in ordine alla garanzia del finanziamento dei diritti sociali (Antonini, 2017).

L'esercizio di tale competenza, definendo il livello minimo dei servizi erogabili dalle amministrazioni locali per l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali, darebbe finalmente alla comunità nazionale uno strumento di salvaguardia delle proprie posizioni soggettive, valorizzando, inoltre, il principio di

responsabilità dei vari livelli territoriali di governo, non ultimo lo stesso Stato, spronato ad esercitare la facoltà riconosciutagli dall'art. 120, secondo comma Cost., per la tutela dell'unità giuridica, economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza.

Andando al di là di queste ipotesi che potrebbero, se inverte, sensibilmente migliorare la capacità di sintesi dello Stato per la garanzia delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà e spostando l'attenzione verso gli effetti più propriamente territoriali a favore delle Regioni derivanti dal regionalismo differenziato, è ragionevole presumere che ampliando l'ambito delle competenze legislative ed amministrative in materie già oggi efficacemente gestite da alcune realtà regionali si verifichi un incremento dei benefici offerti, non solo ai cittadini residenti nelle regioni ad autonomia differenziata ma anche all'intera collettività nazionale per mezzo della mobilità interregionale.

Il riferimento a quest'ultima nozione può essere meglio compreso riferendosi al concetto di “cross border shopping” (Buratti, 2007) che già si realizza per la incontrovertibile specializzazione regionale¹⁴ in taluni settori come possono essere ad esempio la sanità o l'istruzione universitaria: i cittadini che non riescono ad ottenere nelle proprie regioni di residenza un livello accettabile delle prestazioni possono infatti attraverso questa via trovare comunque una soddisfazione del loro diritto, salvo ovviamente la compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalla regione di erogazione a carico delle regioni di provenienza.

Prendendo ad esempio l'ambito sanitario, già oggi quasi integralmente sotto la responsabilità delle Regioni che, infatti, vi dedicano, in media, i tre quarti delle risorse iscritte nel loro bilancio, è inconfutabile il dato per cui, attraverso la mobilità interregionale, che dà luogo al conosciuto fenomeno del “turismo sanitario”, si assicura il rispetto del diritto alla salute del cittadino, garantendogli, laddove incontri particolari difficoltà nel territorio di residenza, di potersi curare negli ospedali di altre Regioni in cui maggiore è la garanzia a livello, ad esempio, di liste d'attesa o di performance (Balboni, 2019).

Si aggiunga, inoltre, che un ulteriore elemento che incide su tale tipologia di mobilità risiede nella mancanza di uniformità dei livelli essenziali di assistenza (LEA) che determina non solo una diversa qualità delle prestazioni sanitarie rese a livello territoriale ma, invero, un differente ventaglio di prestazioni vere e proprie con la fisiologica conseguenza per cui, spesso, la mobilità sanitaria è spinta non tanto dal desiderio di ricevere le migliori cure, bensì prestazioni che la propria Regione non assicura in toto.

La mobilità sanitaria rappresenta quindi una traduzione sul piano operativo del diritto alla scelta del luogo presso cui farsi curare che costituisce, a sua volta, un'estensione del diritto alla salute, tutelato dal combinato disposto degli articoli 32, comma 2, e 13, comma 1, Cost.

Il senso della differenziazione regionale insita nella disposizione costituzionale che legittima l'asimmetria competenziale fra Regioni ordinarie e che discende dall'interpretazione sistemica fra gli artt. 5 e 116 Cost., combinati al principio di parità istituzionale ex art. 114 Cost, risiede proprio nella possibilità che, al di là della forza omologante dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dal legislatore statale sul territorio nazionale, sia possibile per le Regioni migliorare le proprie performance con l'obiettivo di dare vita ad una più alta qualità delle prestazioni che, inizialmente rivolte alla propria collettività regionale, sono in grado di estendersi, grazie alla già ricordata mobilità interregionale, all'intera comunità nazionale.

Ne è da sottovalutare la natura di bene pubblico che potrebbero assumere i benefici scaturiti da quella sperimentazione istituzionale che le regioni ad autonomia differenziata potrebbero avviare nel campo della tutela dei diritti sociali, attraverso un know out e best practices che verrebbero messe a disposizione delle altre regioni senza l'onere dei relativi costi di ricerca (Buratti, 2007).

Esulando dal settore dei diritti sociali non si può, inoltre, escludere che il regionalismo differenziato possa portare a dei risultati favorevoli per la collettività anche sotto altri profili: poiché, infatti, le economie, in particolare regionali, non sono sistemi chiusi ma aperti agli impulsi espansivi che provengono dagli altri territori, la maggiore competitività delle imprese aventi sede in un data regione a seguito del rafforzamento di quest'ultima per la maggiore autonomia riconosciutale può generare una fruttuosa concorrenza istituzionale fra le altre regioni finalizzata al raggiungimento dei medesimi livelli di efficienza.

Il procedimento di differenziazione territoriale previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. deve infatti essere interpretato come rivolto a promuovere la competizione cooperativa tra i territori e a stimolare la loro capacità e responsabilità amministrativa nel quadro dei principi di sussidiarietà e federalismo solidale tracciati dalla revisione costituzionale del 2001.

Da non trascurare l'ulteriore considerazione per cui la crescita economica generata dall'innovazione amministrativa delle regioni ad autonomia differenziata, producendo un dividendo nazionale a vantaggio di tutte le Regioni, genererebbe di fatto un beneficio pubblico rivolto all'intera collettività (Buratti, 2007).

Ad ogni modo è opportuno ricordare come il percorso della differenziazione regionale debba essere ancora tracciato nella sua compiutezza così come la sostenibilità nonché compatibilità costituzionale dei suoi contenuti e dei processi in itinere dipenderanno dalle opzioni di natura sistemica che saranno scelte dai vari attori istituzionali.

Anche in ragione del fatto che l'asimmetria risulta strutturalmente connaturata ai sistemi composti, come per l'appunto quello regionale italiano, pare che la diffidenza sinora nutrita nei confronti del processo di differenziazione regionale si diriga non tanto verso la tecnica della devoluzione negoziata delle competenze in sé, quanto piuttosto alle modalità con cui tale processo è stato finora condotto.

La segretezza con cui sono state portate avanti le trattative, unitamente ai dubbi provocati dal merito degli accordi finora raggiunti fra gli esecutivi regionali e statale, non ha contribuito a creare un clima favorevole all'attuazione del regionalismo differenziato, confinandolo in un cono d'ombra fatto di cautela e preoccupazioni sulla capacità di tenuta del sistema perequativo richiesto dall'art. 119, comma 3, Cost.

Tornando per fare un esempio alla tutela del diritto sociale alla salute vi è chi ha sottolineato che, contrariamente a quanto affermato dall'art. 5 della parte generale degli accordi firmati il 25 febbraio 2019, il regionalismo asimmetrico "non sarà a costo zero" (Angelini, 2019), poiché a causa del rischio concreto, per i meccanismi già descritti, di una contribuzione generale inferiore da parte delle tre Regioni interessate alla differenziazione, maggiori saranno gli oneri soprattutto per le regioni più povere del Paese. È ovvio che una tale evenienza ribalterebbe del tutto i possibili effetti positivi che potrebbero determinarsi dal regionalismo differenziato, provocando ad esempio un incentivo ad una mobilità sanitaria interregionale che, ben lungi dall'essere una risorsa per la collettività, sarebbe invece caratterizzata da un volto sempre più selettivo.

Proprio perché il principio autonomistico che fonda la richiesta di differenziazione asimmetrica deve essere promotore di integrazione e non di separazione, il determinarsi di una siffatta ipotesi deve escludersi a priori, non trovando compatibilità alcuna con la nozione di regionalismo differenziato accolta in Costituzione: quest'ultimo per trovare la luce dovrà essere bilanciato da elementi propri di quel regionalismo cooperativo ed integrativo che permea l'intero Titolo V (Gallo, 2018).

Solo, infatti, un regionalismo differenziato inserito armoniosamente nel segno della leale collaborazione all'interno della struttura costituzionale ed in asse con l'orizzonte dei valori complessivi dell'ordinamento costituzionale (Mone, 2019) può davvero rappresentare un'occasione di svolta per il regionalismo italiano, valorizzando specificità e potenzialità territoriali ed inserendo elementi di efficienza e flessibilità per una competizione virtuosa tra territori nella cornice della Repubblica unica e indivisibile (Nicotra, 2019).

Allo stato dell'arte e complice la fine crisi di Governo avvenuta nell'agosto 2019, non è dato conoscere le future evoluzioni della procedura di differenziazione intavolata con le Regioni capofila. Ciò che è certo è che sul destino del nuovo modello determinato dal compimento del regionalismo differenziato dovrà esprimersi in ultima istanza il Parlamento, chiamato, se non a partecipare nella definizione di un bilanciamento in cui autonomia ed uguaglianza sono orientati l'uno verso (e non contro) l'altro, quanto meno a certificare che il prodotto della trattativa abbia dato luogo ad una forma di regionalismo cooperativo, lungi da un regionalismo funzionalista, teso ad isolare le esigenze provenienti da una precisa comunità regionale per dare a quelle soltanto effettiva risposta.

Concludendo, dopo una lunga stagione improntata a quella politica dell'uniformità che, fondata sulla "paura della diversità" (Falcon, 2014) tanto ha pregiudicato lo sviluppo del principio autonomistico italiano (Antonini, 2017), il regionalismo differenziato si presenta all'ordinamento come un'opportunità che, se ben

colta e soprattutto interpretata alla luce delle coordinate offerte dal testo costituzionale, può fornire un'occasione di riequilibrio del sistema regionale e di valorizzazione dell'intero sistema degli enti territoriali. Armonizzato, infatti, con i principi di solidarietà, democraticità, sussidiarietà ed uguaglianza, giacché l'autonomia non può essere limitativa dei diritti ma solo espansiva degli stessi, il regionalismo differenziato può rappresentare quell'innovazione in grado di interrompere la tendenza all'appiattimento delle prestazioni pubbliche e di ripensare ad un sistema regionale all'interno del quale, nel complesso, è possibile sia liberare le potenzialità ancora inesprese delle regioni più efficienti sia tutelare quelle più economicamente e socialmente deboli.

6. Bibliografia

- Albanese A. (2015), Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi, *Questione giustizia*, 3: 94-105.
- Angelini F. (2019), Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale, *Federalismi.it*, 15: 1-22.
- Antonini L. (2009), Metodo della differenziazione, versus metodo dell'uniformità. In Mastromarino A., J. M. Castellà Andreu J. M. (eds), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè. 1-18.
- Antonini L. (2014), Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa, *Le Regioni*, 1-2: 15-48.
- Antonini L. (2017), Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza, *Rivista AIC*, 2: 1-53.
- Balboni E. (2019), Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione". www.forumcostituzionale.it
- Baldini V. (2019), Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali, *Federalismi.it*, 13: 2-24.
- Bin R. (2016), Chi ha paura delle autonomie? AA.VV, *Scritti in onore di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane. 45-57.
- Buratti C. (2007), Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista, *Federalismo fiscale*, 1: 191-230.
- Catelani E. (2018), La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione, *Federalismi.it*, 7: 1-25.
- Cecchetti M. (2014), Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla relazione finale della commissione per le riforme costituzionali, *Federalismi.it*, 6: 1-29.
- Cortese F. (2017), La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, *Le Regioni*, 4: 689-710.
- De Martin G. C. (2019), A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali, *Rivista AIC*, 3: 1-23.
- Falcon G. D. (2014), Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico e esperienza, *Le istituzioni del Federalismo*, 1: 11-20.
- Fargion V., Gualmini E. (2013), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*. Bologna: Il Mulino.
- Fausto D. (2008), La perequazione nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, *Rivista economica del mezzogiorno*, 1: 59-82.
- Feroli E. (2003), *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal Welfare state al Welfare municipale*. Torino: Giappichelli.

- Ferioli E. (2006), Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a temperare autonomia e uguaglianza, *Le Regioni*, 2-3: 564-573.
- Filippetti A., Tuzi F. (2018), I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi. In: AA.VV. *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore. 247-264.
- Gallo F. (2018), L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario, *Federalismi.it*, 10: 1-10.
- Gambino S. (2015), Regionalismo e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): l'esperienza italiana alla luce delle (recenti) riforme (costituzionali e legislative). In AA.VV. *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, II. Milano, Giuffrè.
- Giannola A., Stornaiuolo G. (2018), Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2: 5-52.
- Grosso E., Poggi A. (2018), Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici, *Il Piemonte delle Autonomie*, 2: 1-5.
- Mangiameli S. (2019) Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali, in Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà, www.astridonline.it
- Marchetti G. (2018), La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali, *Federalismi.it*, 4: 1-36.
- Mezzanotte M. (2014), La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost., www.forumcostituzionale.it
- Mone D. (2019), Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione, *Rivista AIC*, 1: 1-22.
- Nicotra I. (2019), Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?, *Dirittiregionali.it*, 1: 1-14.
- Onida V. (2019), Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi, *Il Piemonte delle Autonomie*, 2: 1-7.
- Palermo F. (2019), Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico, *Federalismi.it*, 15: 1-20.
- Pappano D. (2016), Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi, *Federalismi.it*, 2: 1-44.
- Rizzo L., Secomandi R. (2019), Dove ci guadagnano le tre Regioni in cerca di autonomia, www.lavoce.info
- Ruggeri A. (2013) Riforma costituzionale ed autonomia regionale dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali (profili problematici). www.diritticomparati.it
- Stornaiuolo G. (2009), La solidarietà interregionale e il federalismo fiscale, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3: 399-424.
- Toniatti R. (2017), L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano, *Le Regioni*, 4: 635-660.
- Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza.
- Villone M. (2018), La secessione strisciante del Paese, www.repubblica.it
- Vitiello A. (2019), Regionalismo differenziato, warning della Corte dei Conti sul rischio costi della riforma, www.ilsole24ore.com
- Zanardi A. (2006), Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota, *Federalismi.it*, 22: 1-8.
- Zanardi A. (2019) "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione", Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019. www.upbilancio.it

ABSTRACT

Despite the fears for the maintenance of national social cohesion linked to its implementation, the so called “differentiated regionalism”, if interpreted in the light of the coordinates present in the Italian Constitution, can constitute an opportunity, not only for the revival of Italian regionalism but, potentially, also for growth and expansion of the virtuous circle of welfare, already achieved today with excellent results by some Regions, placing itself at the service not only of the citizens of those specific territories but, in accordance with the principle of interregional solidarity, of the entire national community.

The positive outcome of the negotiation for the granting of further and different forms of autonomy to the Regions in the path of differentiated regionalism can, in fact, if purged by the presence of mechanisms propaedeutic to a merely functionalist regionalism, certainly represent an opportunity for strengthening of the action carried out by the regional legislators. The latter, constituting an invaluable resource for the support and implementation of social rights, have in the past represented real laboratories at the forefront of policies and interventions, often later taken up by the central level institutions.