

RELAZIONE DI SINTESI AL XXXIII CONVEGNO ANNUALE DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI FIRENZE, VENERDÌ 16 E SABATO 17 NOVEMBRE 2018, "LA GEOGRAFIA DEL POTERE. UN PROBLEMA DI DIRITTO COSTITUZIONALE"

Sommario: 1. La forma di Stato e i diritti sociali. – 2. Unità della Repubblica, equilibrio di bilancio e disequilibrio territoriale. – 3. Solidarietà nei diritti e solidarietà territoriale. – 4. Conclusioni: la democrazia regionale come espressione dell'eguaglianza sostanziale per l'attuazione dei diritti.

1. La forma di Stato e i diritti sociali

Al relatore di sintesi è affidato il ruolo di scegliere, tra le relazioni che legge, ciò che lo porterà a concludere sul tema della sessione, scegliendo tra ciò che ascolta e ciò che egli stesso pensa. Nella sua relazione Rivosecchi propone, sin dalle dichiarazioni programmatiche, la chiave dell'effettività degli assetti finanziari Stato-Regioni per verificare la realizzazione dei diritti fondamentali affidati alla cura delle Regioni¹. Una chiave interessante perché potrà dare, in concreto, il quadro dell'effettiva realizzazione della sussidiarietà verticale nel nostro paese.

La relazione di Guazzarotti, invece, si serve dell'impostazione degli studi in economia per analizzare le scelte economiche che hanno determinato *l'abbandono* della tutela dei diritti fondamentali in una parte del territorio italiano².

Un punto di vista che ci aiuterà a capire come può funzionare in *sincronia* uno Stato regionale con fortissime e risalenti sperequazioni territoriali³.

* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Cagliari.

¹ G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Questo Volume*, par. 1, pp. 1 ss.

² A. Guazzarotti, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Questo Volume*

³ Sulla classificazione delle forme di Stato in senso sincronico cfr. L. Cuocolo, *Le forme di stato*, in *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, a cura di T. E. Frosini, Bologna 2019, p. 121.

Entrambi i relatori fanno propria la teoria secondo cui tutti i diritti hanno un costo e che solamente studiando l'effettività della loro realizzazione territoriale si possa valutare, in concreto, il funzionamento delle relazioni tra i due livelli di governo⁴. Studi questi ancora non del tutto sviluppati nel nostro paese, perché hanno necessità di interfacciarsi con altri approcci metodologici che vanno dalla statistica alla finanza pubblica, ma necessari per capire le dinamiche dello Stato regionale⁵.

Pertanto, appare del tutto condivisibile la scelta di partire dal contesto normativo che disciplina le politiche regionali al fine di verificare se tali politiche riescano a finanziare livelli *ulteriori e aggiuntivi* per il soddisfacimento sul territorio regionale dei diritti fondamentali, classici o a prestazione. Questa scelta, infatti, ci aiuta a fissare un punto fermo negli studi sulla *geografia* del potere territoriale: le Regioni, nate per aumentare la democrazia territoriale e la partecipazione, hanno, di fatto, sostituito lo Stato nella erogazione dei servizi fondamentali secondo un risalente orientamento che Pizzorusso chiamava "anti-autonomistico" e che ancor oggi compromette la realizzazione della forma dello Stato⁶.

Il sistema costituzionale - che avrebbe dovuto funzionare con un controllo dello Stato sui livelli essenziali delle prestazioni per garantire eguali opportunità sul territorio nazionale - è, di fatto, rovesciato perché i trasferimenti statali finalizzati alla tutela dei diritti fondamentali non sono sufficienti alla realizzazione dello scopo. In questo contesto è chiaro che un fattore critico è dato dalla circostanza che i vincoli europei *aiutino* il Governo ad accentrare le scelte di controllo della finanza pubblica e non realizzare il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria.

Come correttamente sottolinea Guazzarotti si sarebbero dovuti lasciare spazi alle regioni per la spesa, valorizzare l'attuazione regionale e si è, invece, scelto di incamerare i tributi accentrando ancor di più⁷. Con l'effetto paradossale che il rapporto tra le funzioni e le risorse disponibili ha portato alla distorsione dei comportamenti politici delle regioni che chiedono sempre più funzioni per poter avere maggiori risorse, soprattutto al Nord, innescando una rincorsa ad avere sempre maggiori risorse a discapito dei territori più deboli, che si ritengono espropriati di risorse fondamentali⁸.

In questa prospettiva gli autori convergono che i due fili rossi della *Governance* europea, che favorisce l'accentramento delle scelte di finanza pubblica, e quello del divario territoriale siano alla base di una concezione del regionalismo asimmetrico incentrato sul Nord del paese.

⁴ Per tutti S. Holmes-C. R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, tr. it. Bologna 2000.

⁵ Non mancano esempi virtuosi. Per tutti v. la ricerca in *Territori e autonomie. Una analisi economico-giuridica*, a cura di F. Bassanini-F. Cerniglia-A. Quadrio Curzio-L. Vandelli, Bologna 2016.

⁶ A. Pizzorusso, *Il disgelo costituzionale*, in Storia dell'Italia Repubblicana, III/2. *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*. Torino 1995, p. 125 e pp. 142-144.

⁷ A. Guazzarotti, *op.cit.*, p. 8.

⁸ Per tutti G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019.

Secondo Guazzarotti il Governo centrale taglia le aree in difficoltà e lascia crescere quelle competitive⁹. Rivosecchi ritiene, invece, che si deve dare fiducia alle regioni e renderle capaci di realizzare vere politiche dei diritti con soldi sufficienti e effettiva disponibilità¹⁰.

Da questo punto di vista è condivisibile la proposta di un modello di autonomia finanziaria che tenga insieme funzioni e diritti, prendendo sul serio così la sostenibilità finanziaria della democrazia regionale.

Scrivono Rivosecchi che è l'articolo 119 della Costituzione a rendere possibili diversi modelli di finanza: autonoma, derivata e mista¹¹.

La mediazione con lo Stato è, tuttavia, affidata al sistema delle Conferenze che non riesce, come si è detto nelle relazioni di Cantaro e Morelli, ad evitare i conflitti; ne determina un riequilibrio l'impiego di fondi europei per le politiche nazionali.

Riappare così, anche in materia finanziaria, il tema irrisolto della mediazione politica in assenza di luoghi ad essa deputati, e si scarica tutto sul contenzioso che non è, tuttavia, in grado di ristorare in, concreto, le risorse necessarie per la tutela dei diritti fondamentali.

Per questa ragione Guazzarotti ritiene che i fondi strutturali siano assolutamente inutili a questo scopo e che l'austerità europea sia servita ad aumentare il divario tra le regioni che, tra l'altro, non hanno potuto svolgere nessun ruolo di contro-bilanciamento delle spinte centraliste europee¹².

2. Unità della Repubblica, equilibrio di bilancio e dis-equilibrio territoriale

La prima domanda a cui la sintesi deve dare una risposta è: come avrebbe potuto rispondere la classe politica italiana a questa mai dismessa spinta alla centralizzazione? Con quale modello di relazione tra i poteri e i diritti?

Le relazioni che abbiamo ascoltato corrono su binari paralleli ma, alla fine, il giudizio sul rapporto tra i poteri, i diritti e il relativo finanziamento è diverso.

Rivosecchi si concentra sui modelli adottati di finanza pubblica e, nel rilevarne l'ibridazione, registra come il modello di finanziamento delle funzioni a finanza *verticalmente* derivata sia stato quello prevalente. La frase chiave è: "A quasi dieci anni dalla sua entrata in vigore, la stessa legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale – che dispone forme differenziate di finanziamento in relazione alla tipologia di funzioni quale combinazione possibile di finanza autonoma e compartecipata – è ben lungi dal trovare attuazione, come comprovato, da ultimo, dall'ennesimo rinvio, contenuto nella legge di bilancio per il 2018, che ha postposto al 2020 l'applicazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di autonomia di entrata delle Regioni, nella parte in cui prevede il finanziamento delle funzioni connesse ai livelli es-

⁹ A. Guazzarotti, *op. cit.*, pp. 6, 7, 14 ss.

¹⁰ G. Rivosecchi, *op. cit.*, par. 1, p. 4.

¹¹ *Ibidem*, par. 2.1, pp. 10 e 11.

¹² A. Guazzarotti, *op. cit.*, pp. 16 ss.

senziali a costi *standard* mediante compartecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo, nonché, contestualmente, la soppressione dei trasferimenti erariali”¹³.

In Italia non si è realizzato nessun federalismo fiscale e la finanza pubblica ha sofferto di continue rideterminazioni al centro, lasciando lontano dalla sua realizzazione il modello della finanza autonoma anzi accentuando sempre l’antico vizio di prevedere “un vincolo dei finanziamenti statali a obiettivi nella maggior parte dei casi determinati dal centro, con la conseguente privazione delle Regioni...di ogni effettivo potere decisorio, sia sul versante delle entrate, sia su quello della spesa”¹⁴.

Secondo Guazzarotti queste scelte non sono casuali ma rispondono ad una logica politica precisa, quella di scaricare la riduzione del *welfare* sulle Regioni¹⁵. Una classe politica nazionale che è consapevole che i LEP non sono in grado di garantire l’effettività dei diritti né di mantenerne l’equilibrio. Quale riequilibrio è, allora, possibile?

Anticipo una delle conclusioni: un riequilibrio territoriale è possibile prendendo sul serio l’art. 5 della Costituzione e il principio di eguaglianza in senso sostanziale.

Secondo l’articolo 5 l’unità e la differenziazione della Repubblica sono ricomprese nello stesso principio e sono a fondamento della democrazia regionale. Secondo l’articolo 3, comma 2, la garanzia dell’eguaglianza sostanziale è la base teleologica dell’integrazione repubblicana ed è compito di tutte le parti territoriali che compongono la Repubblica¹⁶.

Senza perseguire una idea di eguaglianza *in concreto* dei territori, come detto presupposta nei principi fondamentali di eguaglianza sostanziale repubblicana, non si potrà dare attuazione alla proposta di Rivossecchi di modulare territorialmente la distribuzione delle funzioni amministrative¹⁷; né la proposta di Guazzarotti di sanare la dicotomia tra poteri e diritti applicando l’articolo 119, 4 comma della Costituzione¹⁸.

Il federalismo fiscale non può che essere un federalismo per il riequilibrio territoriale che, a tal fine, affronta con determinazione il divario infrastrutturale.

Una regolazione coerente della sussidiarietà verticale prevista dalla Carta costituzionale avrebbe dovuto garantire una identificazione delle funzioni per applicare l’art. 119, 4 comma della Costituzione e avviare la piena realizzazione mediante risorse economiche congruamente stabilite.

La mancanza di certezza nella determinazione di risorse adeguate al finanziamento dei diritti sociali affidati alle Regioni, ha alimentato un contezioso che, tuttavia, scrive Rivossecchi, non garantisce per nulla l’effettiva realizzazione del principio della corrispondenza tra risorse e funzioni assegnate¹⁹.

¹³ G. Rivossecchi, *op.cit.*, par. 2.1, pag. 12.

¹⁴ A. Pizzorusso, *op. ult. cit.*, p. 143.

¹⁵ A. Guazzarotti, *op.cit.*, p. 9.

¹⁶ G. Demuro, *La Repubblica delle autonomie una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7 del 2018.

¹⁷ G. Rivossecchi, *op.cit.*, par. 2.2.

¹⁸ A. Guazzarotti, *op.cit.*, p. 11.

¹⁹ G. Rivossecchi, *op.cit.*, par. 2.2, pp. 14 e 15; Sul punto cfr. G. Demuro, *L’isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato* in *Le Regioni*, 1 2019, pp. 319 ss.; R. Montaldo, *Dalla Corte una nuova sentenza “direttiva” in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1 2019, pp. 56 ss.

Il coordinamento della finanza pubblica riporta al centro tutte le risorse, in particolare con lo strumento degli accantonamenti, e definisce il flusso finanziario verso le autonomie. Il punto è allora, nella determinazione in concreto delle risorse, quello di trovare un modello condiviso per accertare i dati, dividerli, e certificarli. Le regioni devono poter collaborare per capire ciò che accade sul territorio e, insieme allo Stato, definire la quota di risorse sostenibili.

Certamente le regioni speciali devono contribuire come le altre al risanamento della finanza pubblica e ciò determina ormai la sostanziale parificazione dei regimi finanziari delle ordinarie e delle speciali. Tanto più alla luce della giurisprudenza che si serve del parametro del coordinamento della finanza pubblica per favorire il contenimento della spesa pubblica e per superare quello che Guazzarotti chiama il *federalismo per abbandono*²⁰.

3. Solidarietà nei diritti e solidarietà territoriale

Un caso di studio della sperequazione territoriale è rappresentato, secondo Rivosecchi, dal finanziamento delle prestazioni sanitarie per le regioni ordinarie. Scrive il relatore che "il finanziamento del diritto alla salute è determinato in maniera esogena dal centro, nel corso del processo di formazione del bilancio dello Stato, la garanzia dell'integrale finanziamento delle funzioni preordinate a soddisfare diritti, sorretta da meccanismi perequativi espressione dei valori costituzionali di unità, eguaglianza e solidarietà, richiede evidentemente un confronto leale su quanto trasferire rispetto alle prestazioni da garantire e, dunque, le Regioni devono essere coinvolte dallo Stato nella determinazione sia dei LEA sia dell'entità delle risorse. Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che la «forte incidenza» della determinazione dei livelli essenziali sulle funzioni e sulle risorse esige moduli di leale collaborazione"²¹.

Moduli di leale collaborazione, accordi che però sono sistematicamente violati e si sono rivelati insufficienti a realizzare l'effettiva garanzia dei diritti. I risparmi di spesa sono decisi prima al centro e i vincoli si scaricano sui cittadini, determinando disparità territoriali e ineffettività dei diritti. La mobilità sanitaria verso il Nord determina una forte sperequazione tra regioni creditrici e regioni debentrici, e il controllo da parte dello Stato rimane invariato sia nelle regioni ordinarie che in quelle speciali, anche se, come hanno scritto Balduzzi e Paris, "sono le Regioni speciali, soprattutto quelle che provvedono a finanziare il servizio sanitario regionale senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, si distinguono notevolmente

²⁰ Vedi le decisioni della Corte costituzionale sulle regioni a statuto speciale, anche quando il soddisfacimento dei diritti fondamentali è interamente regionale come nel caso della sanità in Sardegna, che hanno avallato il controllo da parte del centro sulla spesa in applicazione del nuovo articolo 81 e del nuovo articolo 97 della Costituzione.

²¹ G. Rivosecchi, *op.cit.*, par. 4, p. 19.

rispetto alle Regioni ordinarie sotto il profilo della soggezione ai vincoli che lo Stato può legittimamente imporre²².

Il punto nella sanità è, dunque, sempre quello della sperequazione territoriale e dei costi *standard* che aiutano la razionalizzazione della spesa e non determinano la garanzia di attuazione dei diritti. Come scrive correttamente Rivosecchi, “sotto il secondo profilo critico sopra richiamato (diseguaglianza tra Regioni, e, in particolare, tra Nord e Sud), è emerso un notevole divario tra Regioni “virtuose”, capaci, cioè, di garantire l’erogazione delle prestazioni concernenti i livelli essenziali in condizioni di efficienza e di appropriatezza clinica e organizzativa, e Regioni che, non riuscendo a garantire la sostenibilità finanziaria del servizio, sono sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario²³.

In sintesi: “l’applicazione del sistema di finanziamento dei piani di rientro finisce per incrementare il divario tra Regioni “virtuose” e Regioni in disavanzo che non riescono ad assicurare adeguata assistenza alla propria popolazione²⁴.

La conseguenza evidente è, secondo i nostri relatori, nessun innalzamento nella tutela dei diritti e una sistematica violazione della autonomia regionale che non si traduce nell’efficienza del sistema e non si tengono insieme diritti e funzioni se il legislatore vuole solamente contenere la spesa.

In questo contesto un cenno deve essere fatto sulla tenuta delle funzioni direttamente attribuite alle regioni speciali e gli accantonamenti al centro che, come scrive Rivosecchi, definiscono un modello estremamente rigido²⁵.

Lo strumento normativo che lega lo statuto speciale alla norma di attuazione viene superato a favore di fonti atipiche (accordi tra Governo ed esecutivi regionali) cui segue la rinuncia al contenzioso o l’utilizzo del metodo quello dell’auto-coordinamento non reggono in assenza dell’applicazione del principio *pacta sunt servanda*.

Anche in questo caso aumenta il divario tra Nord e Sud e, come scrive Guazzarotti²⁶, con la politica monetaria selettiva i forti si rafforzano, i deboli si indeboliscono: “meccanismi di coordinamento finanziario, pur non potendosi escludere che anche alcune autonomie speciali possano avere difficoltà ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni, se non ricorrendo a trasferimenti statali, le compartecipazioni in quota fissa previste dagli statuti garantiscono risorse “certe” rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie, con effetti maggiormente favorevoli nell’identificazione delle funzioni e nell’erogazione delle prestazioni a beneficio dei diritti (valutate alla stregua delle variabili sopra individuate). Nondimeno, anche per le autonomie speciali, la quantificazione delle entrate può rivelarsi non corrispondente alle funzioni da svolgere e alle prestazioni da erogare o per eccesso (v. Province autonome di Trento e di Bolzano) o per difetto (v. Sicilia)²⁷.

²² R. Balduzzi e D. Paris, *La specialità che c’è ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in *Corti supreme e salute*, 1 2018, p. 158 ss.

²³ G. Rivosecchi, *op.cit.*, par. 4, p. 24.

²⁴ *Ibidem*, p. 25.

²⁵ *Ibidem*, par. 6, p. 32.

²⁶ A. Guazzarotti, *op.cit.*, pp. 19 e 20.

²⁷ G. Rivosecchi, *op.cit.*, par. 7, p. 33.

La garanzia di resistenza delle regioni speciali è, ormai, al bivio per la scelta tra un presunto privilegio e un dovere di solidarietà nazionale per la tutela dei diritti. Il problema è, tuttavia, che la piena realizzazione dei quei diritti è, in qualche modo, alla base di quella specialità regionale perché le condizioni di partecipazione al risanamento del debito pubblico delle Regioni del Nord non sono le stesse delle due Isole. Sul parametro del “coordinamento della finanza pubblica” si gioca il futuro della democrazia regionale come strumento capace di mantenere la coesione nazionale attraverso la garanzia dei diritti sociali.

Come ha sottolineato, opportunamente, Bartole “il Governo sembra disporre di una certa libertà di movimento nelle relazioni con le regioni, libertà rinforzata...dai vincoli finanziari ed economici *comunitari*”²⁸. Un governo libero in un sistema territoriale sperequato non può non avere l’obbligo di garantire l’unità repubblicana. Questa è anche la sintesi conclusiva di Rivosecchi, che evidenzia come “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni assuma un ruolo centrale, in quanto – anziché limite alla potestà legislativa regionale – diviene presidio per la garanzia dei diritti, soprattutto in relazione a quelli sociali, tra centro e periferia. Una volta determinati dallo Stato, i livelli essenziali indicano infatti la necessaria soglia di tutela da garantire in tutto il territorio nazionale, indifferente ad ogni forma di autonomia, ordinaria o speciale”²⁹.

Il territorio, di per sé, è indifferente, ma i diritti possono realizzarsi più facilmente laddove le economie territoriali sono forti. Il *voting by feet* del federalismo americano porta alla competizione di territori che drenano risorse in materia di sanità e istruzione, e il flusso, come negli Usa, va verso le Regioni del Nord³⁰.

Tutte le regioni devono avere risorse sufficienti a garantire i diritti (così come stabilito dalla Sent. 103 2018 che ha previsto la necessaria temporaneità dei vincoli alla spesa pubblica regionale) risorse certe, spazi finanziari per enti intermedi.

Se fa tutto il governo occorre garantire procedure concertative *ex ante* Stato-Regioni per l’allocazione sostenibile delle risorse³¹. Dobbiamo concordare con Rivosecchi che non è più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell’eguaglianza e che le Regioni promotrici della differenziazione, ma occorre un ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia³².

²⁸ S. Bartole, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena 2018, p. 56.

²⁹ G. Rivosecchi, *op.cit.*, par. 8, p. 37

³⁰ D. J. Elazar, *Exploring federalism*, University Alabama Press 1987.

³¹ Scrive G. Rivosecchi: “a) la mancata realizzazione del principio collaborativo tra Stato e Regioni nella distribuzione delle risorse, ormai confinata alla fase successiva alla determinazione del *quantum* delle disponibilità finanziarie; b) l’impossibilità, per le Regioni, di realizzare politiche in tema di diritti; c) infine, il rischio di pregiudicare la corrispondenza tra funzioni e risorse necessarie a garantire le prestazioni essenziali” (G. Rivosecchi, *op.cit.*, par. 8, p. 40)

³² G. Rivosecchi, *op.cit.*, par. 8, p. 43

4. Conclusioni: la democrazia regionale come espressione dell'eguaglianza sostanziale per l'attuazione dei diritti

Sin qui la sintesi sulle relazioni, ma il punto è ciò che Morrone ha chiamato “il problema costituzionale della sostenibilità in una integrazione multilivello”³³.

La domanda che si pone lui, insieme ad altri, è regge la democrazia nella sua articolazione territoriale a fronte della crisi fiscale dello Stato? *Melius* regge la democrazia con il rafforzamento delle competenze in materia di concorrenza e con l'abbandono dell'intervento pubblico in economia? Regge una Unione europea sui vincoli di bilancio da applicare anche alla tutela dei diritti sociali? Domande apparentemente diverse, in realtà a mio avviso frutto della medesima sfida.

Morrone parla di “Regioni senza futuro” e dopo la mancata approvazione del referendum costituzionale del 2016 la *questione regionale* appare lontana da una nuova discussione; le relazioni che abbiamo commentato, invece, mostrano un quadro molto più articolato perché ci aiutano a scrivere un compendio di storia costituzionale delle autonomie. Una storia della Repubblica italiana attraverso la mancata attuazione delle democrazie regionali per carenza di effettività dei diritti fondamentali.

Una storia del regionalismo che deve essere ancora scritta ma che ci aiuta a rispondere alla domanda posta, ad esempio, da Franco Pizzetti in tutti i suoi lavori: le Regioni hanno una mera vocazione amministrativa; oppure le regioni possono sviluppare un indirizzo politico anche diverso rispetto a quello statale secondo l'impostazione di Dogliani, che si riferisce alla forma di stato italiana come contro-potere di garanzia rispetto al potere allocato nello Stato³⁴. Nella nostra Repubblica emerge una geografia del potere verticale e non policentrica, né tantomeno federale. Emerge, inoltre, che la leale collaborazione non riesce ad anticipare i conflitti e che la finanza pubblica è interamente gestita dal centro che non fa altro che “fotografare” il disequilibrio territoriale. Sappiamo però che l'autonomia regionale è però un impegno costituzionale assunto durante la lotta per la resistenza e, ricordando Lussu, l'autonomia regionale è il riconoscimento della democrazia regionale come partecipazione democratica alla vita dello Stato³⁵.

La piramide dell'ordinamento giuridico che è sorretta dalla base, e la base è fatta da una rete di autonomie con ordinamenti semplici che, come ha scritto Cantaro, preesistono³⁶.

Le relazioni ci dicono che l'unica differenziazione regionale che emerge è una differenziazione sperequata dal centro. Il centro non riesce a garantire il *welfare* e lascia le regioni forti a far da sole rovesciando la differenziazione regionale, ogni regione diventa speciale

³³ A. Morrone, *Regioni senza futuro?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2009.

³⁴ M. Dogliani, *Autonomie regionali e innovazione politica*, in M. Dogliani, *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna 2015, p. 439 ss.

³⁵ G. Demuro-R. Louvin, *Emilio Lussu Emile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Aosta 2017.

³⁶ A. Cantaro, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in questo volume.

in sé stessa ed oscilla tra antica specialità e sperequazione³⁷. In sintesi, ciò che è venuto a mancare è la garanzia di unità della Repubblica di cui all'articolo 5 e la mancata tutela dei diritti sociali viene dalle indecisioni del centro. Come ha detto Pizzetti le Regioni si sono fatte negli anni settanta per ritrovare l'equilibrio della classe politica e superare la crisi del 1968e tutte le volte che lo Stato è entrato in crisi si è proposto un intervento di riforma della forma dello Stato, si riequilibrava il conflitto sociale attraverso il *welfare*³⁸.

Oggi lo Stato sacrifica istruzione e salute, per riannodare i fili della democrazia regionale è necessario affrontare il nodo della differenziazione collegato alla sostenibilità finanziaria che garantisce la solvibilità della Repubblica rispetto ai vincoli di attuazione della democrazia regionale.³⁹

³⁷ Sul punto cfr. R. Bin, *Prospettive della specialità*, in *le Regioni* 3/2016, p. 439 ss.; L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto anticorpi nel deserto che avanza*, in *Riv. Aic.* 3/2017.

³⁸ F. Pizzetti, Relazione al Convegno di Torino «A che punto è l'autonomia regionale differenziata?» del 20 aprile 2017.

³⁹ G. Demuro, *Autonomie speciali e principio di differenziazione*, in *I nuovi caratteri del dualismo nord-sud: aspetti economici, sociali e normativi. Scritti in memoria di Salvatore Vinci*, a cura di R. Bifulco, M. R. Carillo, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p. 179.