

Asimmetria e differenziazione regionale delle politiche: approfondimenti per un'agenda di ricerca

Brunetta Baldi

L'articolo offre una rassegna ragionata della letteratura di approfondimento dei concetti di "asimmetria" e "differenziazione delle politiche pubbliche" fra scienze giuridiche e scienza politica, concetti che risultano cruciali nello studio degli sviluppi recenti del regionalismo italiano (il c.d. "regionalismo differenziato") ma pure nell'analisi della gestione dell'emergenza Covid-19 che in Italia ha prodotto impatti asimmetrici fra le Regioni e portato al varo di politiche nazionali di contenimento differenziate su base regionale. L'articolo sottolinea come le asimmetrie de facto, fra le quali vanno ricomprese anche le diverse capacità politico-amministrative delle Regioni, siano una chiave esplicativa importante della differenziazione regionale delle politiche e giunge a proporre uno schema interpretativo utile ad orientare la ricerca futura su questi temi.

1. Introduzione

La gestione dell'emergenza Covid-19 ha richiamato l'attenzione sul tema della differenziazione delle politiche su base regionale. Misure restrittive differenziate invocate dai Presidenti delle Regioni nella prima ondata della pandemia (febbraio-giugno 2020), anche a fronte di una distribuzione difforme dei contagi¹, ma realizzata parzialmente solo nella fase della "riapertura" dopo il *lockdown* uniformemente adottato a livello nazionale. Misure restrittive differenziate varate dal Governo nazionale nella seconda ondata della pandemia (ottobre-dicembre 2020), mentre i Presidenti di

¹ Per i dati sui contagi in Italia, si veda il sito: <https://lab.gedidigital.it/gedi-visual/2020/coronavirus-i-contagi-in-italia/>.

Regione chiedevano misure uniformi per tutto il Paese², sulla base dei parametri messi a punto dal Ministero della salute per rilevare il livello regionale di rischio³, classificando le Regioni in “gialle” (rischio moderato), “arancioni” (rischio intermedio) o “rosse” (alto rischio), con restrizioni crescenti per le attività, i comportamenti e gli spostamenti dei cittadini. Al di là del conflitto Stato-Regioni, che ha segnato la gestione dell'emergenza fin dal principio seppure con forme di faticosa collaborazione⁴, la pandemia ha evidenziato in Italia, come pure in altri Paesi⁵, impatti asimmetrici fra le Regioni, e non solo per l'andamento disomogeneo dei contagi ma anche per il diverso contesto socio-economico e soprattutto la diversa capacità di risposta delle strutture sanitarie regionali. Appare allora necessario, per comprendere meglio le politiche di contenimento e di superamento di questa drammatica emergenza, approfondire i concetti di asimmetria e di differenziazione, fra loro correlati, nell'ambito degli Stati composti ovvero regionali e federali. Un tema che consente di riflettere pure sui recenti sviluppi del regionalismo italiano, che vanno nella direzione del c.d. “regionalismo differenziato”⁶, richiamando l'ampio dibattito sviluppato al riguardo nelle scienze giuridiche⁷, al quale anche la scienza politica può dare contributi significativi con i propri studi sul federalismo asimmetrico e sulle politiche pubbliche.

Scopo dell'articolo è offrire una rassegna ragionata della letteratura, a cavallo fra scienze giuridiche e scienza politica, per fare chiarezza su concetti che presentano ancora margini di ambiguità, alimentando

² Cfr. Comunicato stampa della Conferenza delle Regioni del 3/11/2020 disponibile su www.regioni.it.

³ Si tratta di 21 indicatori predisposti dal Ministero della salute, introdotti nell'ordinamento con il decreto ministeriale del 30 aprile 2020 e utilizzati dal d.P.C.M. del 3 novembre 2020 per la determinazione del livello di rischio regionale.

⁴ B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 277-305.

⁵ D. BAILEY *et al.*, *Regions in a time of pandemic*, in *Regional Studies*, 9, 2020, pp. 1163-1174.

⁶ Si veda, fra altri, G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1, 2019, pp. 141-184.

⁷ Si vedano in particolare i numeri monografici 2/2008, 2/2018 e quello speciale 2019 di questa Rivista. Inoltre, il numero monografico 4/2017 della Rivista *Le Regioni* e il focus «Secessionismi, Autonomismi Federalismi» n. 7 del 14/12/2018 della Rivista federalismi.it.

confusione nel dibattito pubblico⁸: da un lato l'asimmetria, nel suo rapporto complesso con la diversità territoriale e l'autonomia regionale; dall'altro la differenziazione delle politiche fra le Regioni, nei suoi riflessi sull'eguaglianza. L'intento è sviluppare approfondimenti teorici che possano guidare un'agenda futura di ricerca. A tal fine, nel paragrafo 2, si ripercorrono le origini del concetto di asimmetria negli studi federali, per indagarne poi le dimensioni di analisi (paragrafo 3) e le principali forme assunte nell'esperienza delle democrazie occidentali (paragrafo 4), sviscerandone via via il rapporto con la diversità territoriale, la differenziazione regionale delle politiche e l'eguaglianza (paragrafo 5). L'articolo amplia l'ambito di applicazione del concetto di asimmetria, estendendolo alle politiche nazionali ed europee, ed approda ad uno schema teorico, riepilogato nella figura 1, che può essere impiegato per lo studio della differenziazione delle politiche fra le Regioni negli Stati composti, *in primis* quello italiano, le cui recenti vicende vengono brevemente ripercorse nel paragrafo 6.

2. Alle origini del concetto di asimmetria

Il concetto di *asimmetria* compare negli studi federali a partire dal saggio di C. Tarlton⁹, una trattazione speculativa che pur presentando vari limiti, essenzialmente quello di riflettere solo sulle asimmetrie *de facto* senza considerare quelle *de jure* secondo la classificazione successivamente invalsa in letteratura e su cui si tornerà, ha il grande merito di distinguere per la prima volta il federalismo simmetrico da quello asimmetrico e di offrire una definizione piuttosto ampia di *asimmetria* alla quale si possono ricondurre tutte le diverse forme presenti nell'esperienza comparata. Poiché tale contributo risulta imprescindibile per qualunque riflessione su questo tema, appare doveroso riprenderlo brevemente, anche per sottolinearne un aspetto spesso trascurato.

Tarlton riflette sulle diversità fra le unità territoriali che compongono una federazione in termini di dimensioni demografiche, estensione geografica,

⁸ R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buena teoría*, in *questa Rivista*, 2, 2018, pp. 301-322.

⁹ C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, 4, 1965, pp. 861-874.

ricchezza, variazioni sociali e culturali della popolazione, da cui derivano relazioni disomogenee fra tali unità e fra queste e lo Stato. Asimmetrie *de facto* che possono compromettere la coesione dello Stato federale, generando squilibri e possibili tensioni disgregative. Il federalismo infatti poggia sull'equilibrio fra l'autonomia (*self-rule*) delle unità federate e i poteri del Governo federale (*shared rule*) posti su un piano di equiparazione¹⁰; pertanto, ogni squilibrio prodotto nella relazione fra tali entità può minacciare la tenuta del sistema nel suo insieme.

Più specificatamente, Tarlton definisce il concetto di "simmetria" come «*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*»¹¹. Di conseguenza, si ha "asimmetria" quando elementi di diversità intaccano la condizione di *conformity* e *commonality* fra le unità territoriali, riducendo la coesione dell'insieme. Tuttavia, Tarlton va oltre l'individuazione delle diversità che plasmano interessi e fisionomie territoriali differenti all'interno di un sistema federale, sulle quali peraltro aveva già riflettuto W. Livingston nel suo importante contributo per lo studio socio-culturale del federalismo¹², ed osserva come simili diversità trovino, nel federalismo, espressione politica attraverso l'esercizio dell'autonomia (*self-rule*) riconosciuta a ciascuna unità territoriale¹³. In altri termini, e su questo aspetto si rifletterà in modo più approfondito nel prossimo paragrafo, Tarlton indica già come le diversità territoriali presenti in uno Stato possano tradursi in differenziazione politica qualora ai territori sia riconosciuta autonomia.

Gli studi sul federalismo asimmetrico che si sviluppano a partire dal contributo di Tarlton consolidano la distinzione concettuale fra asimmetrie *de facto* e asimmetrie *de jure*, con un'attenzione che tende a soffermarsi prevalentemente sulle seconde, più rilevanti sul piano politico-istituzio-

¹⁰ D. ELAZAR, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.

¹¹ C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*, cit., p. 867.

¹² W. S. LIVINGSTON, *A Note on the Nature of Federalism*, in *Political Science Quarterly*, 1, 1952, pp. 81-95.

¹³ In particolare: *The diversities in the larger society find political expression through local governments possessed of varying degrees of autonomy and power*, in C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*, cit., p. 869.

nale. Mentre le asimmetrie *de facto* indicano diversità sempre presenti, seppure di natura e grado variabile, fra le Regioni di uno Stato¹⁴, le asimmetrie *de jure* indicano i diversi poteri e/o il diverso *status* che una o più Regioni assumono in relazione alle altre in un ordinamento composto¹⁵. Una distinzione fondamentale per la ricerca che ha però finito per tralasciare la dimensione politica delle asimmetrie *de facto* messa in luce fin dallo studio di Tarlton.

3. *Asimmetrie de facto e differenziazione delle politiche pubbliche*

La trattazione di Tarlton, che come anticipato si sofferma solo sulle asimmetrie *de facto*, consente di distinguere due dimensioni di analisi del concetto di asimmetria: la *diversità* dei territori e la (conseguente) *differenziazione* delle politiche fra i territori.

La prima dimensione è quella che intacca la condizione di *commonality*, cogliendo le disomogeneità presenti fra le Regioni, quelle diversità *de facto* che derivano dalla storia e dalla morfologia dei territori: demografiche, geografiche, di sviluppo economico (con possibile perifericità), ma anche culturali e talvolta etno-culturali qualora siano presenti *cleavages* sociali con minoranze linguistiche e/o nazionali¹⁶. A. Lijphart, nel suo celebre studio sulle democrazie contemporanee¹⁷, riprende queste diversità distinguendo il federalismo omogeneo da quello disomogeneo proprio sulla base della diversa composizione sociale e culturale delle unità regionali che compongono lo Stato federale.

¹⁴ Nessuno Stato presenta un territorio perfettamente omogeneo sul piano socio-economico e/o culturale; dunque gradi di asimmetria *de facto* risultano comunque presenti, anche negli ordinamenti unitari. Cfr. J. McGARRY, *Asymmetry in federations, federacies and unitary states*, in *Ethnopolitics*, 1, 2007, pp. 105-116.

¹⁵ Nella letteratura politologica, cfr. R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999; R.L. WATTS, *A comparative perspective on asymmetry in federations*, in *Asymmetry Series - Working paper*, 4, 2005, Kingston: IIGR School of Policy Studies, Queen's University. Nelle scienze giuridiche, cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *questa Rivista*, 1, 2008, pp. 51-62; R. BIN, *Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *questa Rivista*, 1, 2008, pp. 9-20.

¹⁶ R. AGRANOFF, *Power Shifts, Diversity and Asymmetry*, in R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity*, cit., pp. 11-23; M. BURGESS, *Comparative federalism: Theory and Practice*, London, Routledge, 2006.

¹⁷ A. LIJPHART, *Patterns of democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Poiché sia il regionalismo che il federalismo sono strumenti istituzionali spesso impiegati per l'aggiustamento e il governo delle diversità socio-economiche o culturali all'interno di uno Stato¹⁸, le asimmetrie *de facto* vengono definite come "pre-condizioni" dell'autonomia in quanto capaci di promuoverla o comunque di condizionarla¹⁹. Asimmetrie che dunque presentano implicazioni politico-istituzionali laddove l'autonomia rappresenti una risposta istituzionale alla diversità territoriale ma anche qualora concorrano a strutturare una differente posizione politica delle Regioni in relazione allo Stato. Basti pensare al diverso livello di ricchezza che si traduce in una diversa capacità fiscale; o alle dimensioni demografiche che si riflettono sulla spesa pubblica; oppure alla eventuale presenza di minoranze che rivendicano il riconoscimento di una distinta identità nazionale²⁰. Asimmetrie *de facto* che impattano dunque sulla politica e sulle politiche nazionali. Illuminante al riguardo il contributo di I. Duchacek, noto studioso del federalismo comparato, il quale definisce tali asimmetrie come *power ingredients*²¹ proprio perché in grado di strutturare diverse posizioni di potere fra le unità regionali e fra queste e il Governo nazionale, alimentando possibili squilibri, come già prospettato da Tarlton.

La seconda dimensione dell'asimmetria *de facto* presenta una natura ancora più politica e attiene alla mancata *conformity*, quale conseguenza delle diversità sopra indicate²². Attraverso l'esercizio dell'autonomia (*self-rule*), simili diversità possono infatti tradursi in difformità politica ovvero differenziazione delle politiche fra i territori: differenti orientamenti degli

¹⁸ R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity*, cit.; M. KEATING, *Rethinking Territorial Autonomy*, in A. GAGNON, M. KEATING (a cura di), *Political Autonomy and Divided Societies*, London, Palgrave-Macmillan, 2012, pp. 13-31; R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 3rd edition, 2008.

¹⁹ M. BURGESS, *Comparative federalism*, cit.; M. SAHADŽIĆ, *Federal theory on constitutional asymmetries: revisited*, in *Queen Mary Law Journal*, Special Conference Issue, Autumn 2016, pp. 135-147.

²⁰ R. BAUBÖCK, *United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations*, in *Research Unit for Institutional Change and European Integration working paper*, Vienna, Austrian Academy of Sciences, 2002.

²¹ I. DUCHACEK, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Reinhart & Winston Inc., 1970, p. 280.

²² R.L. WATTS, *A comparative perspective on asymmetry in federations*, cit.

organi rappresentativi e, soprattutto, un differente uso dell'autonomia da parte delle Regioni, o entità federate, che processano politiche difformi in quanto chiamate ad esprimere e governare le proprie specifiche diversità. Il rapporto stretto fra l'autonomia e la differenziazione regionale delle politiche viene riconosciuto anche nelle scienze giuridiche, dove si osserva che «la differenziazione è lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione»²³, al punto che l'autonomia non può che significare differenziazione di regole e di politiche fra le Regioni, o almeno la possibilità di tale differenziazione²⁴. Tuttavia, non è solo l'esercizio dell'autonomia a produrre differenziazione; la diversità territoriale, nella sua complessa e variegata configurazione, deve essere tenuta in considerazione per comprendere il grado di difformità delle politiche che tenderanno ad essere tanto più differenziate fra le Regioni quanto maggiori saranno le diversità che l'autonomia regionale consente di esprimere e governare, anche a parità di poteri e competenze. Si pensi alla condizione di simmetria *de jure* fra le Regioni ordinarie italiane (RSO), dotate delle medesime competenze, che non ha certo prodotto uniformità nelle politiche pubbliche, soprattutto nei settori sociale, sanitario ed economico, e non solo o tanto per il diverso orientamento politico delle Giunte regionali quanto per le profonde diversità nei livelli di sviluppo, determinando ampie difformità nelle politiche e nei servizi, con una profonda frattura fra il Nord e il Sud del Paese²⁵. Simile considerazione chiama in causa un'altra importante asimmetria *de facto* spesso non contemplata dalla letteratura specialistica poiché relativa non ai territori, e relative comunità, bensì alle istituzioni dell'autonomia:

²³ R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 83-99, cit. p. 96.

²⁴ F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *questa Rivista*, 2, 2018, pp. 255-272. Sul punto si vedano anche: R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit., che sottolinea l'uso differenziale della stessa autonomia regionale; A. ANZON DEMMING, *Quale "regionalismo differenziato"*, cit., che rimarca come l'autonomia si traduca inevitabilmente nella produzione di differenti normative regionali; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *questa Rivista*, 1, 2020, pp. 19-36, che riflette sul rapporto fra l'autonomia e il pluralismo politico delle Regioni.

²⁵ Cfr. A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e dis-eguaglianza*, in *questa Rivista*, 1, 2020, pp. 37-67; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 574 ss; S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Bologna, Il Mulino, 2013.

la diversa capacità politico-amministrativa delle Regioni, o entità federate, che inevitabilmente influenza le modalità con cui esse esercitano le proprie competenze negli Stati composti. Al riguardo, vari studi hanno evidenziato il diverso rendimento delle Regioni italiane nei settori di intervento pubblico, *in primis* quello sanitario, ampiamente comprovato anche nella drammatica gestione dell'emergenza Covid-19²⁶. Una diversità che va dunque ad allungare la lista delle asimmetrie *de facto* da tenere in considerazione per comprendere la differenziazione delle politiche fra le Regioni e che, a ben vedere, condiziona non solo le politiche regionali in senso stretto, quelle varate in autonomia, ma pure l'implementazione delle politiche deliberate dai livelli superiori di governo – le politiche nazionali ed europee – che in Italia conoscono spesso un'attuazione significativamente differenziata fra le Regioni. Numerosi sono i casi documentati dai *policy-studies*, primo fra tutti quello della differente capacità di spesa dei fondi strutturali europei, un problema ampiamente ricondotto proprio alla diversa capacità di programmazione e di intervento delle Regioni²⁷.

4. *Asimmetrie de jure: le forme e gli ambiti di applicazione*

Le asimmetrie *de jure*, previste per definizione dall'ordinamento giuridico e spesso anche costituzionale dello Stato, strutturano un assetto istituzionale dove, come già anticipato, le Regioni, o entità federate, possiedono livelli diversi di autonomia, con ripercussioni sul potenziale di differenziazione delle politiche, tendenzialmente maggiore poiché

²⁶ Sul diverso rendimento delle Regioni italiane, a partire dagli studi sul civismo regionale di R. PUTNAM, in particolare *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993, si vedano: E. PAVOLINI, *Governance regionali: modelli e stime di performance*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, 2008, pp. 149-177; S. VASSALLO *Il divario incolmabile*, cit. Sulla diversa performance dei servizi sanitari regionali, si vedano invece: A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit.; F. TOTH, *La sanità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2014. Con riferimento all'emergenza Covid-19, cfr. M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 307-335; G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4, 2020, pp. 753-780.

²⁷ Fra gli altri, si vedano V. AIELLO, P. M. REVERBERI, C. BRASILI, *Regional diversity in experiences of cohesion policy: The cases of Emilia-Romagna and Calabria*, in *Papers in Regional Sciences*, 2019, <https://doi.org/10.1111/pirs.12461>; S. PROFETI, *L'accesso ai fondi comunitari e il loro uso*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, cit., pp. 223-248.

relativo non solo al come viene usata la (stessa) autonomia ma anche al suo diverso grado. Simili asimmetrie risultano piuttosto diffuse negli Stati regionali e federali, al punto da essere più la regola che l'eccezione²⁸, sebbene con forme varie che impattano diversamente sul potenziale di differenziazione. In particolare, sulla base dell'esperienza comparata, è possibile identificare cinque principali forme di asimmetria *de jure*²⁹. La prima, presente in ogni ordinamento asimmetrico, riguarda le *competenze*, ovvero le diverse materie su cui la singola Regione, o entità federata, esercita la propria *self-rule*, maggiore o minore rispetto alle altre; tale asimmetria, nella variegata esperienza degli Stati composti, può però combinarsi con altre forme (tabella 1).

Si ha asimmetria *territoriale* quando lo Stato non è interamente regionalizzato³⁰, ovvero le Regioni dotate di autonomia interessano solo alcune porzioni del suo territorio mentre nella restante parte si preserva un'organizzazione unitaria, con politiche uniformi (*state-wide*) varate dalle istituzioni centrali³¹. È il caso del Regno Unito dove l'Inghilterra non ha Regioni proprie ed è governata solo dalla legislazione di Westminster, diversamente da Scozia, Galles e Nord-Irlanda che invece possiedono istituzioni e politiche proprie. Rientra in questa forma anche il Portogallo che riconosce autonomia solo alle proprie Regioni insulari (Isole Azorre e Madera). In tali casi l'asimmetria presenta un potenziale di differenziazione delle politiche più limitato, poiché circoscritto è, nello Stato, il territorio a cui si riconoscono poteri di *self-rule*.

Si ha asimmetria *fiscale* quando alcune Regioni sono soggette ad un regime fiscale speciale, risultando meno dipendenti da trasferimenti e politiche finanziarie statali rispetto alle altre. È il caso della Spagna, dove le due comunità basche (Paese Basco e Navarra) godono di un

²⁸ F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

²⁹ Si tratta di una rielaborazione delle forme identificate da R. WATTS, *A comparative perspective on asymmetry in federations*, cit. Sul punto si veda anche R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit.

³⁰ Una condizione che si applica solo agli Stati regionali perché nelle federazioni ogni unità territoriale che compone lo Stato possiede poteri di *self-rule*. Cfr. R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit.

³¹ R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit.

regime speciale denominato “forale”³² che attribuisce loro la totalità del gettito dei tributi del proprio territorio, mentre le altre comunità sono assoggettate al regime “comune” caratterizzato da minore autonomia. Rientrano in questa forma anche le Regioni italiane a Statuto speciale (RSS) che godono di ampia autonomia fiscale rispetto alle Regioni ordinarie (RSO); e pure la Scozia che, in seguito allo *Scotland Act* del 2016, ha acquisito un’autonomia fiscale che Galles e Nord-Irlanda non possiedono.

Infine, due forme di asimmetria che riguardano lo *status*, *istituzionale* oppure *nazionale*, riconosciuto a particolari Regioni, o entità federate. La prima attribuisce una diversa natura istituzionale alle unità che compongono l’ordinamento composto, con variazioni nelle competenze, ricadendo quindi nell’asimmetria competenziale con riferimento alla differenziazione delle politiche. Rientra qui il Belgio che oltre alle Regioni federa le comunità linguistiche, dotate di diversi poteri; ma pure l’Australia e il Canada dove i Territori sono soggetti istituzionali diversi, dotati di minori poteri, rispetto agli Stati o alle Province che articolano, rispettivamente, le due federazioni³³. La seconda invece riconosce un diverso *status* nazionale a una determinata Regione in risposta alla rivendicazione di minoranze (*cleavage* etno-culturale), come nel caso della Groenlandia e delle Isole Färöer (Danimarca), ma anche del Québec (Canada) e delle Regioni storiche del Regno Unito. Una forma di asimmetria che presenta una natura prevalentemente simbolica, con un impatto più contenuto sulla differenziazione delle politiche³⁴.

³² “Forale” in quanto derivante dai *fueros*, le antiche leggi per l’autonomia speciale riconosciuta alle province basche.

³³ In questa forma di asimmetria vengono talvolta inclusi anche i distretti delle capitali federali laddove presentano uno *status* istituzionale particolare. Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit.; F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

³⁴ Si tratta di un aspetto ancora controverso in letteratura, con particolare riferimento al caso spagnolo, dove non è chiaro se il riconoscimento dello *status* nazionale ad una Regione debba tradursi anche in maggiori poteri. Cfr. A. HOLESCH, *What holds a multinational state together? The political stability of the Spanish “State of Autonomies”*, PhD Thesis, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2016.

Le forme principali di asimmetria *de jure*, riportate nella tabella 1, risultano chiaramente riconducibili alle asimmetrie *de facto* identificate nel paragrafo precedente, definite in letteratura non solo quali “pre-condizioni” dell’autonomia ma sue vere e proprie “determinanti”³⁵. Le ragioni dell’asimmetria *de jure* vanno infatti ricercate nelle asimmetrie *de facto*, solitamente classificate diversità socio-economiche e diversità culturali³⁶, le quali giustificano l’attribuzione di poteri e *status* diversi. Una relazione causale che spiega le asimmetrie della tabella 1, relativamente agli ordinamenti composti delle democrazie occidentali. In particolare: la condizione di insularità con le relative implicazioni sia economiche che culturali (Isole Azzorre e Madera; Groenlandia e Isole Färöer; Isole Åland; Sardegna e Sicilia fra le RSS; Isole Baleari e Canarie fra le Comunità spagnole; Corsica); la presenza di minoranze etno-linguistiche (Scozia, Galles, Nord-Irlanda; Québec; RSS del Nord Italia; alcune Comunità Autonome spagnole; Comunità linguistiche in Belgio); infine, particolari condizioni socio-economiche connesse alla natura metropolitana (Regione di Bruxelles) oppure morfologica (Territori australiani e canadesi) delle entità federate³⁷.

³⁵ Non tutte le asimmetrie *de facto* determinano asimmetrie *de jure*, ma tutte le asimmetrie *de jure* rispondono a diversità *de facto* dei territori che giustificano l’attribuzione di forme speciali di autonomia. Per approfondimenti sul governo delle diversità territoriali (*de facto*) attraverso l’asimmetria (*de jure*), si vedano, fra altri, R. AGRANOFF, *Accommodating Diversity*, cit.; M. BURGESS, *Comparative Federalism*, cit.; P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Federalism and Internal Conflicts*, Cham, Palgrave-Macmillan, 2019.

³⁶ M. KEATING, *Rethinking Territorial Autonomy*, cit.

³⁷ Tanto in Canada quanto in Australia, nei Territori si concentrano anche minoranze etniche (aborigeni e *inuit*), con diversità dunque non solo morfologiche ma anche etno-culturali.

Tabella 1. *Forme principali di asimmetria de jure (democrazie occidentali)*³⁸

Asimmetria nelle competenze	Australia (Territori)
	Belgio (Comunità germanofona, Regione Bruxelles)
	Canada (Quebec, Territori)
	Danimarca (Groenlandia e Isole Färöer)
	Finlandia (Isole Åland)
	Francia (Corsica)
	Italia (RSS)
	Portogallo (Isole Azzorre e Madera)
	Regno Unito (Scozia, Galles, Nord-Irlanda)
	Spagna (alcune Comunità autonome) ³⁹
+ asimmetria territoriale ⁴⁰	Portogallo (Isole Azzorre e Madera) Regno Unito (Scozia, Galles, Nord-Irlanda)
+ asimmetria fiscale	Paese Basco e Navarra (Spagna) RSS (Italia) Scozia (Regno Unito)
+ asimmetria <i>status</i> istituzionale	Comunità linguistiche ≠ dalle Regioni (Belgio) Territori ≠ dalle Province federate (Canada) Territori ≠ dagli Stati federati (Australia)
+ asimmetria <i>status</i> nazionale	Groenlandia e Isole Färöer (Danimarca) Québec (Canada) Scozia, Galles, Nord-Irlanda (Regno Unito)

Fonte: *elaborazione propria*

³⁸ Essendo l'ambito di riferimento quello delle democrazie occidentali sono esclusi i Paesi dell'Europa orientale. Non sono contemplati i casi di Grecia e Svezia in quanto caratterizzati da un regionalismo meramente funzionale, dove le Regioni sono del tutto prive di autonomia. Fra le democrazie occidentali, vengono considerati simmetrici, e dunque non ricompresi nella tabella, i federalismi di Austria, Germania, Stati Uniti e Svizzera, e pure l'ordinamento regionale dei Paesi Bassi; anche l'Irlanda presenta un regionalismo simmetrico, sebbene amministrativo e di secondo grado. Cfr. T. BENEDIKTER, *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, Bolzano, EURAC, 2009; R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit.

³⁹ Nell'evoluzione dello Stato delle autonomie spagnole le principali asimmetrie iniziali, con riferimento all'art. 151 della Costituzione, sono state armonizzate; restano però alcune asimmetrie nelle competenze (prevalentemente linguistiche, di ordinamento locale e polizia regionale) nelle seguenti Regioni: Aragona, Catalogna, Comunità Valenciana, Galizia, Isole Baleari, Isole Canarie, Navarra e Paese Basco. Cfr. B. BALDI, *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, in *questa Rivista*, 2, 2019, pp. 299-328.

⁴⁰ La Danimarca e la Finlandia non rientrano in questa categoria poiché, diversamente dal Regno Unito e dal Portogallo, sono interamente regionalizzate, sebbene solo le Regioni insulari abbiano piena autonomia politica. Cfr. T. BENEDIKTER, *The World's Modern Autonomy Systems*, cit.

Tuttavia, a ben vedere, è possibile individuare un'ulteriore forma di asimmetria *de jure*, non ricompresa nella tabella poiché non riguarda l'ambito dell'autonomia regionale bensì quello delle politiche nazionali qualora vengano disegnate in forma asimmetrica per rispondere meglio alle diversità *de facto* fra le Regioni. Innovativo sul punto il contributo di M. Burgess, importante studioso del federalismo comparato, secondo il quale «*de facto asymmetry reflects differences and diversities that exist while de jure asymmetry deliberately prescribes public policies and practices that are consciously designed to recognise them formally in the law and in the written constitution of the state*»⁴¹. Una definizione che si apre alla possibilità di applicare il concetto di asimmetria *de jure* anche alle politiche nazionali, non risultando circoscritto al solo ambito dell'autonomia regionale, laddove esse presentino un disegno asimmetrico che riconosca, formalmente, le diversità regionali esistenti, andando così a produrre quella condizione per la quale le Regioni «*are treated differently under the law*» ovvero l'asimmetria *de jure*⁴². Una forma aggiuntiva che, pur concorrendo alla differenziazione delle politiche su base regionale, al contrario dalle altre conosce uno sviluppo *top-down* e può presentare una natura anche transitoria, in quanto legata ad una specifica politica nazionale.

È questo il caso della politica di contenimento dei contagi varata per la seconda ondata dell'emergenza Covid-19 con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020, una politica nazionale asimmetrica che, come già anticipato, ha previsto misure regolative differenziate fra le Regioni sulla base del diverso livello di rischio rilevato dai parametri messi a punto dal Ministero della salute. Interessante osservare come tali parametri non si limitino a registrare l'andamento dei contagi, difforme fra le Regioni, ma vadano a valutare la diversa capacità di risposta regionale alla pandemia e sotto tre profili⁴³: 1) la capacità di raccogliere i dati di monitoraggio dei contagi;

⁴¹ M. BURGESS, *The Paradox of Diversity - Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective*, in F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER (a cura di), *Asymmetries in constitutional law. Recent developments in federal and regional systems*, Bolzano, EURAC, 2009, pp. 21-36, cit. p. 22.

⁴² M. BURGESS, *Comparative federalism*, cit., p. 217.

⁴³ Per approfondimenti, si veda: <http://www.governo.it/it/articolo/dpcm-del-3-novembre-le-misure-suddivise-aree-di-criticit/15628>.

2) la capacità di indagine e accertamento diagnostico dei casi sospetti garantendo adeguate risorse per *contact tracing*, isolamento e quarantena; 3) la capacità “ricettiva” dei servizi sanitari regionali, considerando particolarmente le risorse di personale medico e quelle per la terapia intensiva. In altri termini, i parametri ministeriali rilevano asimmetrie nella capacità politico-amministrativa delle Regioni che concorrono, *de facto*, a determinare diversi livelli di rischio, rendendo necessarie misure regolative differenziate ovvero una politica nazionale asimmetrica.

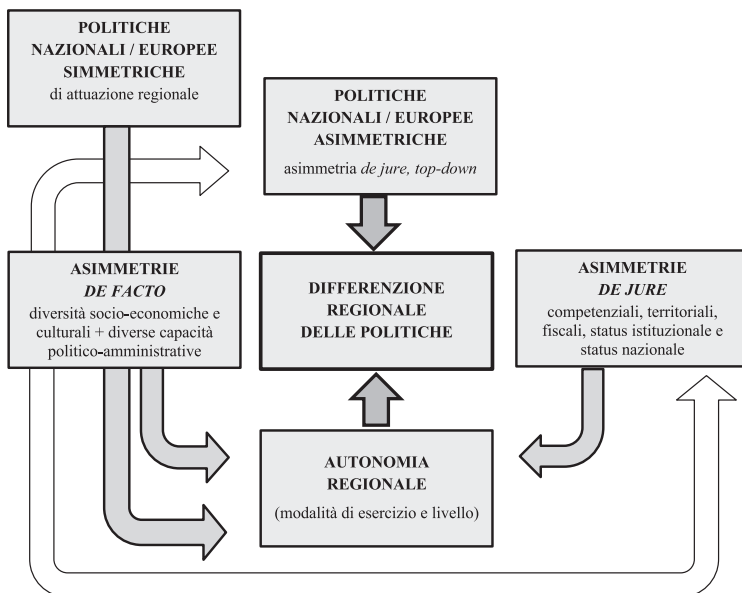
Questa forma di asimmetria *de jure* si ritrova anche in alcune politiche europee nella loro declinazione in ambito domestico⁴⁴. Si pensi alla politica di coesione che differenzia obiettivi e strumenti a seconda del livello dello sviluppo regionale, portando ad allocare fondi di ammontare molto diverso alle Regioni italiane, i quali devono essere utilizzati attraverso piani differenziati di intervento regionale. In altri termini, una politica asimmetrica *de jure* che si indirizza alle asimmetrie *de facto* presenti fra le Regioni.

Volendo tirare le fila della riflessione fin qui sviluppata e rappresentata nella figura 1, il rapporto fra asimmetria e differenziazione regionale delle politiche risulta piuttosto complesso e articolato in quanto riconducibile alle diverse dimensioni e forme del concetto di asimmetria. Le asimmetrie *de facto*, inclusa la diversa capacità politico-amministrativa delle Regioni, rafforzano il potenziale di differenziazione delle politiche che l'autonomia regionale già consente di esprimere; in particolare, intervengono sulle modalità con cui viene esercitata l'autonomia traducendola in differenziazione. Ciò riguarda non solo le politiche regionali in senso stretto ma anche le politiche nazionali ed europee qualora, seppure simmetriche,

⁴⁴ Sebbene l'Unione europea (UE) consenta un'ampia applicazione del concetto di asimmetria, con riferimento tanto alle diversità fra gli Stati membri (asimmetrie *de facto*) che alla sua peculiare e differenziata configurazione istituzionale (asimmetrie *de jure*), il suo specifico studio esula dalla presente riflessione che resta circoscritta alle asimmetrie in ambito statale, fra le quali rientrano anche quelle relative all'impatto domestico delle politiche europee. Per approfondimenti sulle asimmetrie dell'UE si vedano, fra altri: B. GRAHAM, M. HART, *Cohesion and diversity in the European union: Irreconcilable forces?*, in *Regional Studies*, 3, 1999, pp. 259-268; F. PALERMO, *Federalism and the European Union: asymmetry, policies and some recurring federal dilemmas*, in J. KINCAID (a cura di), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020, pp. 198-208; P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Asymmetry as a Way to Move Forward with Multi-tiered Integration? A Study of Constitutional Asymmetry in the European Union*, in P. POPELIER e M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, cit., pp. 163-196.

vengano attuate dalle Regioni in modo differenziato per effetto delle loro asimmetrie. Sulla differenziazione regionale delle politiche intervengono pure le asimmetrie *de jure* sebbene in modo diverso a seconda delle forme e delle loro combinazioni, andando a strutturare *status* e livelli diversi di autonomia regionale. Il concetto di asimmetria *de jure* può essere esteso anche alle politiche nazionali ed europee qualora presentino un disegno asimmetrico che riconosca formalmente la diversità fra le Regioni, accrescendo la differenziazione delle politiche su base regionale. Una forma ulteriore di asimmetria *de jure* che va considerata come una categoria a sé stante in quanto calata dall'alto (*top-down*) e senza modificare l'autonomia regionale come evidenziato nella figura 1, in cui, con frecce bianche, si indica anche la relazione causale fra le asimmetrie *de facto* e quelle *de jure*, dove le prime giustificano e determinano le seconde.

Figura 1. *Il rapporto fra asimmetria e differenziazione regionale delle politiche pubbliche*



Fonte: elaborazione propria

5. *Asimmetria ed eguaglianza*

La riflessione sul concetto di asimmetria e relativo impatto sulla differenziazione regionale delle politiche può essere ulteriormente approfondita richiamando il tema dell'eguaglianza, il cui rapporto con l'asimmetria resta controverso in letteratura.

Sahadžić sottolinea come negli studi federali spesso la condizione di simmetria venga considerata sinonimo di eguaglianza mentre l'asimmetria sinonimo di disuguaglianza, o quanto meno la disuguaglianza venga indicata come uno dei possibili rischi dell'asimmetria⁴⁵. Eppure, come visto, l'esperienza mostra come l'uniformità delle competenze (simmetria *de jure*) fra le Regioni, o entità federate, non assicuri l'eguaglianza delle politiche, poste le diversità *de facto* esistenti e l'uso differenziale dell'autonomia. In presenza di profonde diversità all'interno di uno Stato è piuttosto l'asimmetria *de jure* a poter essere strumento per assicurare eguaglianza sostanziale, ovvero l'eguaglianza nei diritti, nelle opportunità e nelle prospettive di sviluppo⁴⁶. Emblematica al riguardo la già citata politica di coesione europea che attraverso un quadro asimmetrico di intervento punta a superare le disuguaglianze fra le Regioni⁴⁷. Il principio di eguaglianza declinato in senso non formale bensì sostanziale può dunque rendere necessario il trattare in modo differente situazioni diverse⁴⁸, andando anche oltre l'uso differenziale della stessa autonomia, attraverso il ricorso ad asimmetrie *de jure*⁴⁹. Ritorna qui la scelta di una politica nazionale asimmetrica per contenere il rischio Covid-19 operata con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020 al fine di assicurare condizioni di eguaglianza sostanziale nel diritto

⁴⁵ M. SAHADŽIĆ, *Federal theory on constitutional asymmetries*, cit.; si veda anche R. Bauböck, *United in Misunderstanding?*, cit.

⁴⁶ R. BAUBÖCK, *United in Misunderstanding?*, cit.; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

⁴⁷ B. GRAHAM, M. HART, *Cohesion and diversity in the European union*, cit.

⁴⁸ L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

⁴⁹ R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 459-467; F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

alla salute⁵⁰. Ma rientra anche l'avvio in Italia del c.d. “regionalismo differenziato”, secondo la possibilità prevista dall'art. 116.3 Cost., come verrà approfondito nel prossimo paragrafo.

Tuttavia, se è vero che risulta fuorviante ritenere l'asimmetria un mero strumento di diseguaglianza mentre la simmetria un sicuro generatore di eguaglianza⁵¹, è altrettanto vero che negli ordinamenti composti risulta cruciale, come visto, assicurare equilibrio fra *self-rule* e *shared rule*⁵². In tal senso, in assenza di meccanismi di equilibrio, una marcata asimmetria, sia *de facto* che a maggior ragione *de jure*, può mettere in crisi la coesione del sistema complessivo, producendo diseguaglianze sociali attraverso politiche troppo differenziate fra le Regioni⁵³. Il rapporto con l'eguaglianza dipende allora dalla forma e dal grado dell'asimmetria e, soprattutto, da quali meccanismi di aggiustamento vengano posti in essere per assicurare l'equilibrio e salvaguardare l'unità dello Stato⁵⁴.

6. *L'Italia fra asimmetria e differenziazione*

Il dibattito su asimmetria e differenziazione ha conosciuto impulso in Italia in seguito alla prospettata attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”, secondo il disposto dell'art. 116.3 Cost., ovvero la possibilità di un regionalismo asimmetrico per le RSO, le quali possono attivarsi singolarmente per trovare un'intesa bilaterale con lo Stato al fine di acquisire maggiori competenze e dunque un livello superiore di autonomia rispetto alle altre Regioni.

Una nuova asimmetria *de jure*, che si aggiunge a quella originaria delle RSS, prevista fin dalla riforma costituzionale del 2001 ma, come noto, avviata solo nel 2017, su iniziativa delle Regioni Lombardia, Veneto

⁵⁰ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit.

⁵¹ F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

⁵² D. ELAZAR, *Exploring federalism*, cit.

⁵³ R. BAUBÖCK, *United in Misunderstanding?*, cit.

⁵⁴ E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé diseguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, pp. 444-447.

ed Emilia-Romagna⁵⁵. Una forma innovativa di asimmetria che va però compresa alla luce del principio di sussidiarietà, costituzionalizzato con la stessa riforma del 2001⁵⁶, il quale chiama in causa la capacità politico-amministrativa delle Regioni⁵⁷. L'assunto da cui muove la previsione del c.d. "regionalismo differenziato" è infatti che l'autonomia asimmetrica venga riconosciuta *in primis* alle Regioni più capaci, quelle cioè in grado di assumere ulteriori competenze per governare meglio i propri territori, competenze che diversamente, secondo il principio di sussidiarietà, resterebbero allo Stato⁵⁸. Nel dibattito, coloro che sostengono le ragioni dell'autonomia differenziata muovono da tale assunto, prospettando benefici derivanti dalla valorizzazione delle diversità regionali intese come "vocazioni allo sviluppo" e, al tempo stesso, dalla produzione di dinamiche competitive virtuose fra le Regioni, con ricadute positive in termini di efficienza e di *performance*; in particolare, un effetto di "trascinamento all'insù", dove le migliori *performance* si associano a livelli superiori di autonomia e le Regioni più capaci possono agganciare quelle in difficoltà, con effetti benèfici sull'intero sistema regionale⁵⁹. È dunque alle asimmetrie *de facto* nei livelli di sviluppo e nelle capacità fra le Regioni che si rivolge l'asimmetria *de jure* prevista dall'art. 116.3, in una prospettiva di auspicato superamento dei divari regionali che fa

⁵⁵ Per una ricostruzione del processo, si veda, fra altri, G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia*, cit. Per una trattazione dell'asimmetria *de jure* in Italia, anche in riferimento alle RSS, cfr. F. PALERMO, A. VALDESALICI, *Irreversibly Different. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Italy*, in P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, cit., pp. 287-313.

⁵⁶ Il principio di sussidiarietà viene introdotto nell'ordinamento italiano con la riforma Basanini (l.57/1997) insieme con i principi di adeguatezza e differenziazione a loro volta costituzionalizzati con la riforma del 2001 (l. cost. 3).

⁵⁷ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁵⁸ Cfr. R. BIN, "Regionalismo differenziato", cit.; A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *questa Rivista*, 2, 2018, pp. 365-392.

⁵⁹ O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2019, www.dirittiregionali.it. Sugli effetti della competizione virtuosa fra le Regioni, cfr. L. GRAZZINI *et al.*, *Asymmetric Decentralization: Some Insights For The Italian Case*, in *Osservatorio regionale sul federalismo*, IRPET, 2019, <http://www.irpet.it/>.

leva sulle Regioni più capaci. Una «asimmetria nella differenziazione»⁶⁰ che rappresenta una svolta epocale per l'uniformità delle RSO, le quali sono state istituite secondo un disegno simmetrico e hanno proceduto sempre di pari passo in termini di poteri e riforme⁶¹, pur in presenza di asimmetrie *de facto* sempre più evidenti fra il Nord e il Sud del Paese⁶², fra Regioni sviluppate e Regioni arretrate, fra Regioni capaci e Regioni in difficoltà nell'esercizio delle proprie competenze, con effetti sulla crescente differenziazione delle politiche pubbliche.

Tuttavia nel dibattito sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost. si sono confrontate posizioni piuttosto divergenti⁶³: accanto a chi vi ha riconosciuto l'opportunità per valorizzare e migliorare l'autonomia regionale, altri hanno sottolineato i rischi di una previsione che, in assenza di meccanismi di equilibrio, potrebbe ridurre la coesione nazionale, finendo per accentuare i divari fra le Regioni in termini di ricchezza, servizi e *performance*⁶⁴. Il timore cioè di una eccessiva differenziazione delle politiche, foriera di disuguaglianze nei diritti sociali e nelle opportunità di sviluppo fra le Regioni⁶⁵. Al riguardo, va sottolineato come la riforma costituzionale del 2001 abbia previsto meccanismi per contenere simili rischi, nel rispetto del principio costituzionale di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.); in particolare: i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, la perequazione e la solidarietà finanziaria per le Regioni con minore capacità fiscale e il richiamo all'unità giuridica ed economica del Paese⁶⁶. Da capire però se e come tali meccanismi

⁶⁰ L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

⁶¹ G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia*, cit.

⁶² Si veda A. CAVALLI, *Disuguaglianze territoriali e dualismi in Europa*, in *Il Mulino*, 5, 2020 pp. 347-361.

⁶³ M. IMMORDINO, *L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*, in *questa Rivista*, Numero speciale, 2019, pp. 9-20.

⁶⁴ Si vedano A. M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico*, cit.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

⁶⁵ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit.; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

⁶⁶ L.VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

verranno concretamente attuati nel caso di un effettivo dispiegamento di questa nuova asimmetria *de jure* per le Regioni italiane.

7. Per un'agenda di ricerca

La riflessione sviluppata nei paragrafi precedenti, attraverso una rassegna ragionata della letteratura fra scienze giuridiche e scienza politica, e sintetizzata nello schema rappresentato nella figura 1, si ritiene possa offrire un quadro teorico-interpretativo utile ad orientare la ricerca sul regionalismo italiano, con particolare riferimento alle asimmetrie evidenziate nella gestione dell'emergenza Covid-19 ma anche alla possibile svolta verso l'autonomia "differenziata" secondo la previsione dell'art. 116.3 Cost.

Gli approfondimenti hanno richiamato l'attenzione sull'importanza delle asimmetrie *de facto*, le cui implicazioni politiche sono state spesso trascurate, per comprendere non solo lo sviluppo delle asimmetrie *de jure* per le quali operano come fattori determinanti, ma anche e soprattutto la differenziazione regionale delle politiche. Nelle asimmetrie *de facto* vanno infatti ricomprese le diversità nella capacità politico-amministrativa delle Regioni che condizionano in modo significativo le modalità con cui esse esercitano le proprie competenze. Diversità che sono emerse chiaramente nella gestione dell'emergenza Covid-19, accentuando l'impatto asimmetrico della pandemia fra le Regioni, ma a cui si indirizza anche la logica sottesa al c.d. "regionalismo differenziato" che deriva dal principio di sussidiarietà e si rivolge alle Regioni più capaci. Le asimmetrie *de facto* in tale più ampia accezione, comprensiva di diversità non solo socio-economiche e culturali ma anche di rendimento o capacità dei Governi regionali, risultano essere una chiave esplicativa importante della differenziazione delle politiche fra le Regioni. Una differenziazione che non riguarda solo le politiche strettamente regionali, potendo ricomprendere anche le politiche nazionali ed europee sia quando simmetriche, ma condizionate dalle asimmetrie regionali nel processo di attuazione, sia quando disegnate in forma asimmetrica, riconoscendo formalmente le diversità fra le Regioni, per trattare in modo differente situazioni diverse nell'intento di assicurare eguaglianza sostanziale.

Più specificatamente, con riferimento ad un'agenda futura di ricerca, l'applicazione dello schema teorico-interpretativo qui elaborato alla gestione

dell'emergenza Covid-19 potrebbe aiutare a riflettere su quali specifiche diversità *de facto* hanno accentuato l'impatto asimmetrico della pandemia fra le Regioni e, in tale prospettiva, se l'asimmetria della politica nazionale abbia effettivamente assicurato eguaglianza nel diritto alla salute dei cittadini. Analogamente, in merito al c.d. "regionalismo differenziato", lo schema potrebbe concorrere a mettere in luce in quali settori la nuova asimmetria *de jure* intende rafforzare la differenziazione regionale delle politiche pubbliche, se e quali asimmetrie *de facto* verranno tenute in considerazione e, non ultimo, attraverso quali meccanismi saranno assicurate condizioni di eguaglianza sostanziale.