

STELIO MANGIAMELI \*

## Regionalismo ed eguaglianza \*\*

SOMMARIO: 1. Eguaglianza: il contenuto di un principio costituzionale fondamentale. — 2. L'eguaglianza e gli ordinamenti federali. — 3. Eguaglianza e tendenze all'unificazione negli ordinamenti federali. — 4. Tendenze alla differenziazione negli ordinamenti federali. — 5. Differenziazione e *best practices*: i "laboratori del federalismo". — 6. Differenziazione, competizione e *foot voting*. — 7. Dei modi per circoscrivere la differenziazione: la perequazione. — 8. *Segue*: le misure contro le esternalità e la "race to bottom". — 9. *Segue*: le clausole costituzionali di unificazione. — 10. Federalismo, eguaglianza e omogeneità.

### 1. Eguaglianza: il contenuto di un principio costituzionale fondamentale

Che cosa il principio di eguaglianza possa significare per il nostro regionalismo non è una questione agevole da definire, sia dal punto di vista ordinamentale, sia da quello fattuale. Le stesse vicende del regionalismo italiano, dopo più di settant'anni di storia repubblicana, segnalano come manchi una elaborazione dell'eguaglianza — come condizione giuridica dei cittadini — applicata alle Regioni.

Nella teoria classica dello Stato federale l'eguaglianza viene in discussione nei rapporti del sistema federale, in quanto è elemento costitutivo delle relazioni tra gli Stati membri e nei confronti della Federazione<sup>1</sup>. Anche l'ordinamento europeo conosce questo principio, visto che l'art. 4.2 TUE afferma: "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati". Si tratta di una sorta di eguaglianza formale di fronte all'ordinamento federale, per il quale il diritto della Federazione o dell'Unione non può trattare in modo differente le unità costituenti della Federazione (o dell'Unione) e costituisce un'unica disciplina nei confronti di tutte queste<sup>2</sup>.

Nel nostro ordinamento, poi, l'eguaglianza delle Regioni rispetto allo Stato centrale ha una derivazione diretta, non tanto dal diritto federale, quanto dalla disciplina degli enti locali e può scorgersi nel carattere uniforme delle competenze di detti enti, principio che aveva permeato la legge comunale e provinciale. Tuttavia, nel caso delle Regioni italiane, una vistosa deroga al

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Teramo; Direttore ISSiRFA-CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

<sup>1</sup> Sul punto v. A. GAMPER, „Arithmetische“ und „geometrische“ Gleichheit im Bundesstaat, in Weber K., Wimmer N., Pernthaler (Hrsg.), *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg*, Springer, Vienna, 2005, 143-166; P. Bußjäger, *Bundesstaat und Gleichheitsgrundsatz*, in *Juristische Blätter*, 2007, 289-298.

<sup>2</sup> V. H. J. BLANKE, *Article 4*, in H.J. Blanke – S. Mangiameli (Ed.s), *TEU – A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2013, 185-253.



principio di uniformità è stata rappresentata, sin dalle origini, dalla presenza (e, in un certo senso, dalla precedenza) delle Regioni speciali, con un sistema di competenze differenziato<sup>3</sup>.

Ora, una riflessione su questo tipo di eguaglianza, proprio per le caratteristiche indicate, poco o nulla ci dice sull'eguaglianza dei cittadini nel regionalismo.

L'eguaglianza, dal punto di vista costituzionale, è qualcosa di complesso, perché non riguarda semplicemente la pari sottoposizione giuridica di tutti i cittadini all'ordinamento giuridico: l'"eguaglianza davanti alla legge"<sup>4</sup>, per intenderci; bensì il complesso delle disposizioni costituzionali che sistematicamente richiedono al legislatore di realizzare l'eguaglianza, anche come condizione di fatto e materiale, oltre che giuridica e formale, tenendo conto che questa eguaglianza riguarda anche i diritti costituzionali, siano essi diritti di libertà, diritti politici o diritti di prestazione o sociali, riconosciuti a tutti i cittadini (articoli 4, 48, 49, 50 e 51), a tutti (articoli 19, 21, 14, 34 e 53), a ogni cittadino (articoli 16 e 38), o ai cittadini (articoli 17 e 18), o la cui garanzia non può essere negata a nessuno (articoli 22 e 25). Queste disposizioni indicano che sussiste una eguaglianza dei cittadini nel regime di ciascun diritto considerato.

Ciò non comporta, peraltro, l'affermazione di una totale eguaglianza nel godimento dei diritti costituzionali, che, di fatto, sarebbe impossibile, e giuridicamente dipende dalla condizione di ciascun soggetto rispetto alla disciplina giuridica che la Costituzione detta per ogni diritto. Allo stesso modo, il compito del legislatore di agire per creare l'eguaglianza, visibile in diversi punti del testo costituzionale, non implica una forma di egualitarismo, o una forma di redistribuzione necessaria e continua di beni e risorse che assicuri la perfetta eguaglianza. Una simile interpretazione, infatti, sarebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che riconoscono l'iniziativa economica e la proprietà privata, e comporterebbero l'accettazione di un sistema classista volto a privilegiare una condizione sociale rispetto ad un'altra e che è espressamente rifiutato dall'art. 3, primo comma, Cost..

Piuttosto, sembra potersi dire che oltre al nesso tra eguaglianza dei cittadini e democraticità degli apparati pubblici, insita nella stessa previsione dell'art. 48, la Costituzione assegni una sorta di programma alla Repubblica per mezzo del quale tendere in modo permanente alla realizzazione della pari dignità sociale dei cittadini, rispetto alla quale le condizioni e i presupposti materiali hanno un rilievo tale da formare oggetto di apposita e continua considerazione da parte di tutti i livelli di governo, almeno sino a quando i presupposti e le condizioni materiali esistenti possano costituire un problema per l'affermazione della pari dignità sociale dei cittadini. Infatti, non vi può essere pari dignità sociale sino a quando la povertà permane, la scuola e la ricerca non sono veramente a disposizione di tutti, la tutela della salute non è effettiva, la stessa sicurezza dei cittadini non è assicurata e, più in generale le Istituzioni non combattono tutto ciò che può determinare il degrado della dignità umana.

---

<sup>3</sup> V. S. MANGIAMELI, *Regioni a Statuto speciale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Milano 2006, 4993 ss.

<sup>4</sup> V. C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'articolo 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 17 ss.



Inoltre, la Repubblica non è solo invitata ad operare per salvaguardare la condizione personale, intesa come condizione materiale, oltre che giuridica, di tutti i cittadini, bensì richiede anche che siano concretamente rimossi i limiti alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese di quanti, lavoratori, svolgono "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4 Cost.), perché proprio questi, in forza della loro attività che è utile al Paese, siano resi protagonisti della vita sociale, economica e politica<sup>5</sup>.

Infine, la Costituzione non pretende che ogni disuguaglianza venga rimossa, anzi, proprio per il contesto della disciplina economico-sociale, essa non implica alcun atteggiamento egualitario o classista, né una assoluta giustizia redistributiva o eguaglianza di fatto tra i cittadini, ma, piuttosto, che determinate disuguaglianze siano eliminate e che una certa giustizia sociale sia realizzata, in modo che non sussistano ostacoli che impediscano "il pieno sviluppo della persona umana".

In definitiva, l'eguaglianza è un principio costituzionale fondamentale che connota il sistema della Carta in diverse direzioni: giuridica, economica, sociale e politica; riguarda l'efficacia del diritto, le condizioni materiali della vita e quelle di fatto dell'ambiente circostante, la realtà oggettiva della società e la situazione soggettiva di ogni cittadino e *last, but not least*, la stessa democrazia politica<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Sul principio di eguaglianza in senso formale si v. A.S. AGRÒ, *Il principio di eguaglianza formale*, in Commentario della Costituzione, (a cura di) G. Branca, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 123 ss.; A. CERRI, voce *Eguaglianza*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, Roma, 1994; Id., *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005; V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; U.G. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, 1999, 79 ss.; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1966; A. MOSCARINI, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in AA. VV., *I diritti costituzionali* (a cura di) R. NANIA - P. RIDOLA, Torino, 2001, 159 ss.; F.E. OPPENHEIM, *Uguaglianza*, in *Dizionario di politica* (a cura di) N. Bobbio - N. Matteucci, Torino, 1976; L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; A. PIZZORUSSO, *Cos'è l'eguaglianza? Il principio etico e la norma giuridica*, Roma, 1983; R. CAPORALI, *Uguaglianza*, Bologna, 2012; A. CELOTTO, Art. 3, 1° comma, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, 65 ss.; L. FERRAJOLI, *Il significato del principio di uguaglianza*, in *Dem. Dir.*, n. 2-3/1994, 475 ss.; G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo. Diritti, eguaglianza, nazione, Europa*, Roma-Bari, 1994, 27 ss.; M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, 1999, 21 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza e differenza: sono veramente incompatibili?*, in A. Facchi - C. Faralli - T. Pitch (a cura di), *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, 2005. Con particolare riferimento allo speciale collegamento tra lavoro e principio di eguaglianza si v. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, 2011, 20 ss. spec. 23; C. PINELLI, "Lavoro" "progresso" nella Costituzione, in *Giornale dir. lav. e relaz. ind.*, n. 123/2009, 417-428.

<sup>6</sup> Sul principio di eguaglianza in senso sostanziale, si v. più ampiamente U. ROMAGNOLI, Art. 3. *Il principio di uguaglianza sostanziale*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 165 ss.; L. CARLASSARE (a cura di), *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, Padova, 1984; L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, Bologna, 2016; A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, 1976; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XI, 1 ss.; L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV: *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, 1969, 10 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl. Aggiornamento*, vol. V, Torino,



Tuttavia, questo principio come tutti gli altri che si ricavano dalla Costituzione non gode di assolutezza, né può vantare una preminenza, ma si trova a vivere insieme agli altri principi costituzionali che si delimitano reciprocamente l'un l'altro.

Di qui la circostanza che un simile principio non è mai appagato o risolto definitivamente, ma rappresenta un elemento dinamico, tanto per i cittadini e per i loro diritti costituzionali, quanto per gli apparati pubblici e per l'esercizio delle loro funzioni, che conforma il nostro ordinamento, così come ogni altro sistema giuridico che lo accolga con un'ampiezza paragonabile a quella della Costituzione italiana<sup>7</sup>.

## 2. L'eguaglianza e gli ordinamenti federali

La domanda di eguaglianza, per le caratteristiche indicate, costituisce un aspetto problematico dell'attività dello Stato e, in primo luogo, per la funzione legislativa, la quale attraverso i suoi atti è chiamata ad inverare nella realtà dell'ordinamento tutti i principi costituzionali e tra questi anche l'eguaglianza. L'attività amministrativa è legata — come quella giurisdizionale — alla funzione legislativa attraverso il principio di legalità. Conseguentemente, ad una legislazione che punti a disciplinare forme e contenuti dell'eguaglianza, fanno seguito atti amministrativi che perseguono i singoli fini pubblici posti dalle disposizioni legislative, incorrendo, in caso contrario, nel vizio di “violazione di legge”<sup>8</sup>

Nelle Federazioni originarie la domanda di eguaglianza ha pur sempre come referente gli Stati, nel senso degli Stati membri. Infatti, in un primo momento, l'eguaglianza viene in

---

2012, 219 ss.; N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, 1996, 115 ss.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1981, 755 ss.; P. COSTA, *Alle origini dei diritti sociali: "Arbeitender Staat" e tradizione solidaristica*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione*, Bologna, 1997, 277 ss.; V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, n. 1/1954, 73 ss.; Id., *Ancora in tema di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, n. 2/1959, 745 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in G. Zangari (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II: *Diritto pubblico, diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto ecclesiastico*, Milano, 1974, 1089 ss.; Id., *Dalla democrazia formale alla democrazia sostanziale*, in F. Lentini (a cura di), *Individuo collettività e Stato. Momenti critici e processi evolutivi nelle democrazie occidentali e socialiste*, vol. II, Palermo, 1983, 363 ss.; A. GIORGIS, *Art. 3, 2° comma*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 88 ss.; Id., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; S. Labriola, *Il principio di uguaglianza materiale (art. 3, comma 2, Cost.)*, in Id. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, t. 2, Roma-Bari, 2006, 777 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 97 ss.; P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II: *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, 513 ss.

<sup>7</sup> Sul punto ulteriori considerazioni nel nostro *Appunti sullo Stato sociale sussidiario*, in *Teoria del Diritto e dello Stato*, 2002,

<sup>8</sup> Con riferimento allo stretto legame tra legislazione e attività amministrativa nell'attuazione dei diritti costituzionali v. S. MANGIAMELI, *"Giusto procedimento" e "giusto processo". Considerazioni sulla giurisprudenza amministrativa tra Stato di polizia e Stato di diritto*, ora in *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020, 51 ss.

considerazione con riferimento alla posizione del cittadino, per i suoi diritti civili e sociali, all'interno della singola Constituent Unit.

Ciò è legato alla circostanza per cui il processo di federalizzazione e la formazione delle Federazioni non prendeva in considerazione i diritti costituzionali<sup>9</sup> e la stessa cittadinanza rimaneva ancorato allo Stato membro di appartenenza. L'eguaglianza tra gli individui della Federazione era assicurata dal principio, derivato dal diritto internazionale, di reciprocità (la c.d. *comity clause*), in base al quale ogni Stato membri avrebbe dovuto trattare i cittadini degli altri Stati membri della Federazione allo stesso modo dei suoi<sup>10</sup>.

Con lo sviluppo delle Federazioni, essenzialmente attraverso processi di unificazione progressiva e crescente, in cui la legislazione federale prende il sopravvento su quella degli Stati membri, si assiste da un lato all'emergere di una tutela dei diritti costituzionali, sin lì negata, nei confronti del legislatore federale, con l'inserimento di cataloghi di diritti nelle costituzioni federali, e, dall'altro, allo sviluppo della cittadinanza, passando dalla cittadinanza degli Stati membri a una doppia cittadinanza (degli Stati membri e della Federazione)<sup>11</sup>, o alla cittadinanza federale vera e propria<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> V., in proposito, *Il Federalista N. 84*, dove Hamilton afferma: "Una dichiarazione dei diritti ... non è soltanto inutile nella Costituzione proposta, ma potrebbe persino essere pericolosa. Conterebbe infatti diverse 'eccezioni' a poteri che non contempla e per questo motivo offrirebbe pretesti plausibili a chi volesse rivendicarli. (...) Perché mai dichiarare 'che determinate cose non si devono fare' quando comunque 'non esiste il potere di farle?' Perché infatti 'dichiarare' che non si potrà limitare la libertà di stampa, se non si conferisce alcun potere atto a limitarla! Non voglio sostenere che una clausola del genere conferirebbe il potere di disciplinare la materia, ma è chiaro che offrirebbe a individui già inclini ad arbitrio, un pretesto plausibile per rivendicare tale potere. (...) L'eccessivo, imprudente entusiasmo nei confronti di una Carta dei Diritti potrebbe fornire alla dottrina dell'interpretazione estensiva dei poteri federali ... numerosi appigli".

<sup>10</sup> In base a questo principio «i cittadini di ogni Stato hanno diritto, in ogni altro Stato, a tutti i privilegi e a tutte le immunità inerenti alla condizione di cittadini», in modo da: a) realizzare un sistema di non discriminazione verso i cittadini di uno Stato diverso; b) assicurare la libera circolazione delle persone all'interno del territorio dell'Unione al fine di creare «a national economic union», aspetto questo che ha ricollegato il tema della cittadinanza alla *commerce clause*; c) giungere «to fuse into one Nation a collection of independent, sovereign states» (Così la Corte Suprema, nella decisione *Supreme Court of New Hampshire v Piper*, 470 US 274 (1985)). Cfr.: V. E.S. CORWIN, J.W. PELTASON'S, *Understanding the Constitution*, XIV ed., Fort Worth 1997, 387.

<sup>11</sup> L'istituzione della cittadinanza federale, ovviamente, ha portato con sé il riconoscimento di diritti federali, quali il diritto di petizione al Congresso, il diritto di voto nelle elezioni federali, il diritto di viaggiare o commerciare negli stati (*inter-state*), il diritto di entrare nei territori federali e la salvaguardia dei diritti del cittadino, durante la custodia da parte di *federal officers*; v. J.E. NOWAK, R.D. ROTUNDA, *Constitutional Law*, St. Paul 1995, 343. L. H. TRIBE, *American Constitutional Law*, Mineola 1988, 355. Formalmente gli Stati Uniti conservano questo sistema a doppia cittadinanza in cui tuttora coesistono cittadinanza statale, disciplinata dall'art. IV, comma 2, e cittadinanza dell'Unione, prevista dalla sezione 1 del XIV emendamento (1868).

<sup>12</sup> L'esempio è offerto dal federalismo tedesco che è passato dalla doppia cittadinanza, riconosciuta sin da quando fu costituito la *Norddeutsche Bund* e dopo con la Costituzione del *Reich*; infatti, il diritto tedesco ammetteva la titolarità delle due cittadinanze, statale e federale, secondo il *Zuteilungsprinzip*, che le regolava in accordo con la *Verhältnisbestimmung*, in base alla quale i diritti civili dei cittadini di un *Land* si estendevano a quelli degli altri *Länder*, ma non accadeva lo stesso con i diritti pubblici e con quelli politici, il cui esercizio dipendeva dal possesso della *Landesangehörigkeit* (art. 3, Costituzione del 16 aprile 1871); anche la Costituzione di Weimar conserva questo sistema di doppia cittadinanza («*Jeder Angehörige eines Landes ist zugleich Reichsangehöriger*»), pur segnando un passo avanti nel segno

Una considerazione, sotto questo punto di vista, merita anche l'ordinamento europeo, nel quale si ritrovano tutti gli elementi considerati. Infatti, di fronte alla crescita dei poteri sopranazionali si assiste al riconoscimento dei diritti garantiti nei confronti del legislatore europeo, ben oltre l'iniziale principio di non discriminazione in base alla nazionalità legato alle condizioni del mercato comune<sup>13</sup>, e alla loro progressiva codificazione nel diritto dei Trattati<sup>14</sup>, cui si è accompagnata anche la formazione di una cittadinanza europea, secondo il modello della doppia cittadinanza, nel quale la cittadinanza statale vale come rapporto giuridico originario, che determina per mezzo delle disposizioni del Trattato contenuto e forma della cittadinanza europea (Art. 20 TFUE)<sup>15</sup>.

---

dell'unificazione, dal momento che prevedeva una completa equiparazione dei diritti e dei doveri («Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reiches die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst») v. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Berlin 1932, 536 ss. Con la *Grundgesetz* si istituisce la *deutsche Staatsangehörigkeit* (art. 16), dando luogo ad un processo di unificazione e di confusione della cittadinanza nell'ambito di un ordinamento federale (V. J. KOKOTT, Art. 16, in *Grundgesetz Kommentar*, Hrsg. M. Sachs, 2. Aufl., München 1999, 645 ss.; E. SCHNAPP, Art. 16, in *Grundgesetz-Kommentar*, Hrsg. von I. Münch/Kunig, Bd. 1, 4. Aufl., München 1992, 917 ss.), il quale ha un peso determinante anche sul diritto costituzionale dei *Länder* (v., ad esempio, l'art. 3 della Costituzione del *Land Brandeburgo*, il quale afferma: (1) «Cittadini ai fini di questa Costituzione sono tutti i tedeschi ai sensi dell'art. 16, comma 1, della Legge fondamentale, con residenza permanente nel *Land Brandeburgo*». E prosegue: (2) «I tedeschi nel senso della Legge fondamentale hanno nel *Brandeburgo* uguali diritti e doveri, fintanto che non esiste una riserva legislativa per i cittadini del *Brandeburgo*»).

<sup>13</sup> V. Art. 7 TCEE, successivamente art. 12 TCE, ora art. 18 TFUE (v. M. BENEDETTELLI, *Il giudizio comunitario di uguaglianza*, Padova, Cedam, 1989; A. DASHWOOD & S. O'LEARY (Eds.), *The Principle of Equal Treatment in E.C. Law. A Collection of Papers by the Centre for European Legal Studies* (Cambridge), London, Sweet & Maxwell, 1997; B. DOHERTY, & R. NICKEL, *Extending the Boundaries of European Citizenship*, in *Irish Journal of European Law*, 1999, Vol. 1-2, 70-83; M. BELL, *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford, OUP, 2002; A. EPINEY, *The Scope of Article 12 EC: Some Remarks on the Influence of European Citizenship*, in *European Law Journal*, 2007, 5, 611-622; C. FAVILLI, *Il principio di non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna 2008; A. SOMEK, *Reverse Discrimination Revisited*, Vienna Working Paper in Legal Theory, Political Philosophy and Applied Ethics, 1998, <https://www.juridicum.at/>; F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nel diritto dell'Unione Europea*, Roma, Aracne, 2010).

<sup>14</sup> V. sul punto S. MANGIAMELI, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo e le funzioni nazionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, 10 febbraio 2020.

<sup>15</sup> Sulla cittadinanza europea v. anzitutto E. GRABITZ, *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Köln 1970, ove si critica la nozione di *Marktbürgerschaft* conosciuta dal Trattato di Roma, in quanto legandosi essa agli obiettivi di natura economica della Comunità, non avrebbe potuto accordare un reale diritto di cittadinanza europea ai cittadini degli Stati membri; critico sul punto H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, cit., 187 s., nt. 10; S. MAGIERA, *Die Europäische Gemeinschaft auf dem Wege zu e inem Europa der Bürger*, in *DÖV*, 1987, 221 ss.; R. GRAWERT, *Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft*, in *Der Staat* 23, 1984, 179 ss.; F. CUOCOLO, *La cittadinanza europea (prospettive costituzionali)*, in *Pol. dir.*, 1991, 659 ss. U. EVERLING, *Die Stellung des Bürgers in der Europäischen Gemeinschaft*, in *ZfRV*, 1992, 241 ss.; M. PIERANGELINI, *La cittadinanza europea. Un nuovo status per il soggetto comunitario*, in *Affari sociali intern.*, 1993, 181 ss.; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna 1994; A. RANDELZHOFFER, *Marktbürgerschaft –Union–Unionsbürgerschaft –Staatsbürgerschaft*, in *FS Grabitz*, München 1995, 581 ss.; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo de ll'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 869 ss.; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur., Aggiorn.*, Roma, 1996; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano 1997; L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino 1998, 49 ss.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000, 41 ss.; T. SCHILLING,



In definitiva, il prosieguo delle diverse esperienze federali mostra che allorché si è posto il problema di una tutela dei diritti costituzionali nei confronti del legislatore federale, questi sono stati inseriti nelle Costituzioni federali. Cosicché i diritti vengono riconosciuti a tutti i cittadini nei confronti della Federazione, cioè a dire nei confronti del legislatore federale, e perciò assumono la stessa valenza all'interno di ciascun Stato membro. Conseguentemente, attraverso i diritti, riconosciuti egualmente a tutti gli individui della Federazione, si è data una forte spinta alla formazione della cittadinanza federale.

Il tema dell'eguaglianza, della non discriminazione, della disparità di trattamento e, più in generale, della salvaguardia dei diritti costituzionali, diventa in questo modo una questione che tocca entrambi i legislatori: quello federale e quello statale, facendo riferimento alle competenze esercitate, rispetto al riparto costituzionale dei poteri<sup>16</sup>

In tal senso, può dirsi che sussista una visione complementare tra i diritti (in genere compresi quelli sociali) e le norme sulla competenza, nel senso che i diritti costituzionali, in collegamento con la distribuzione delle competenze, fondano le possibilità e gli obblighi dello Stato<sup>17</sup> e da questo collegamento emergerebbe il lavoro comune (di Federazione e Stati membri) agli scopi statali e rispetto alle comunità, secondo un piano generale tracciato dalle norme sulla competenza<sup>18</sup>.

### 3. Eguaglianza e tendenze all'unificazione negli ordinamenti federali

Il tema di cui si tratta non può evitare di considerare la tendenza all'unificazione degli ordinamenti federali che per un lungo arco di tempo ha operato incessantemente. Questa ha avuto come suo centro, in genere la formazione nazionale che si è realizzata, soprattutto, con l'intervento dello Stato nell'economia, il controllo del mercato interno e la necessità di uniformare le condizioni sociali<sup>19</sup>.

---

*Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschüt zenden allgeme inen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrecht*, in *EuGRZ*, 2000, 17; .

<sup>16</sup> V. sul punto il contributo di A. SHORTEN, *Federalism, Contractualism and Equality*, in *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*, edited by Jean-François Grégoire & Michael Jewkes, Leuven University Press, 2015, 135-156, che affronta la questione dell'eguaglianza e della giustizia distributiva con riferimento ai rapporti di autonomia delle constituent units, nel quadro dei principi del contrattualismo derivanti dalla teoria della giustizia di J. Rawls (*A Theory of Justice*. Oxford: Clarendon, 1971).

<sup>17</sup> V. H. SCHAMBECK H., *Die Kompetenzteilung als rechtsphilosophisches Problem im öffentlichen Recht*, in *Rechtstheorie* 1985, 164 ss. ("Die Freiheit, garantiert durch die Grundrechte, begründet in Verbindung mit den Kompetenzteilungen die Möglichkeiten und Pflichten des Staates; in einer Verfassungsordnung müssen die Grundrechte und die Kompetenzteilungen geradezu komplementär sein" [167]).

<sup>18</sup> V. H. TRIEPEL, *Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin 1917, 1 ("die Verteilung der materiellen und formellen Zuständigkeiten unter die zwei [cioè: Bundesstaat e Bundesglieder], zur gemeinsamen Arbeit am Staatszwecke berufenen Gemeinschaften bildet den vornehmsten Inhalt des 'Gesamtplanes', der das Grundverhältnis zwischen Bundesstaat und Gliedstaat beherrscht").

<sup>19</sup> V. WILLIAM H. RIKER, *The Invention of Centralized Federalism*, in *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1987, 17 ss.



La dottrina favorevole a questo processo ha accentuato il profilo unificante del diritto federale, interpretando il federalismo essenzialmente come uno strumento di unificazione e di uniformità dell'ordinamento. Si legittimano, in questo modo, le tendenze all'unificazione degli Stati federali, la crescita dei poteri federali a discapito di quelli degli Stati membri, in parte minima compensate da procedure di partecipazione di questi ultimi, e la perdita di sostanza federale da parte delle unità costitutive della Federazione<sup>20</sup>.

Ciò, mentre determina una preminenza del diritto e della legge federale, oltre ad una loro espansione, non implica di per sé una crescita dell'eguaglianza tra i cittadini della Federazione. Infatti, l'idea che l'eguaglianza sia raggiungibile meglio attraverso la legge federale non considera adeguatamente che anche con forti processi di unificazione persino l'eguaglianza davanti alla legge può costituire un fatto problematico, non solo perché l'amministrazione della giustizia risente più di quanto non si creda delle condizioni locali, ma soprattutto perché l'eguaglianza della legge (anche della legge federale) può avere conseguenze applicative diverse in ragione delle disparità di fatto. Infatti, un simile principio non garantisce che le condizioni di vita degli individui siano eguali all'interno della Federazione e degli Stati membri, dipendendo, tanto l'eguaglianza generale degli individui, quanto l'eguaglianza nei territori, da un complesso di fattori e dal modo in cui funziona l'intero ordinamento giuridico.

Da questo punto di vista, inoltre, come mostrano moltissime esperienze, non solo federali, l'uniformità del diritto non assicura di per sé il superamento dei divari, né l'uniformità di trattamento delle situazioni soggettive; e le tendenze all'unificazione possono persino aggravare divari e difformità e ledere maggiormente (o per una maggiore quantità di cittadini) le situazioni soggettive costituzionalmente garantite. In definitiva, poiché l'eguaglianza di cui stiamo discutendo non è semplicemente quella di tipo giuridico, bensì quella delle condizioni di vita, non basta la pari sottoposizione alla legge, neppure a quella federale, ma si richiede in genere il compimento di un complesso di attività pubbliche anche di tipo amministrativo e materiale.

Infine, possiamo dire che sussista una diversità nel trattare la condizione non tanto dell'eguaglianza dei cittadini, quanto della loro diseguaglianza, tra gli Stati unitari e quelli federali. Nei primi, infatti, le diseguaglianze (quelle che la Costituzione non accetta) si rapportano solo allo Stato e possono formare oggetto esclusivamente di contesa politica; diversamente negli Stati federali le diseguaglianze possono essere trattate secondo la teoria di questi sistemi, attraverso una molteplicità di interventi, federali e statali, e la dialettica politica si articola conformemente al modello federale. Come si vedrà più oltre questa circostanza — contrariamente a quello che si pensa di solito — costituisce una condizione migliore per il possibile superamento delle diseguaglianze.

---

<sup>20</sup> V. per una evoluzione in tal senso del federalismo tedesco il classico lavoro di K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

#### 4. Tendenze alla differenziazione negli ordinamenti federali

Le tendenze all'unificazione degli Stati federali e alla preminenza del diritto federale hanno avuto dalla loro, sia lo sviluppo dell'economia capitalista, sia alcuni strumenti costituzionali come la teoria dei poteri impliciti e l'interpretazione estensiva delle competenze enumerate, anche grazie all'opera delle Corti supreme.

Tuttavia, il federalismo non costituisce solo uno strumento di unificazione, ma anche, e forse soprattutto, un sistema in cui si mantengono delle differenziazioni, dovute all'articolazione dei rapporti tra Federazione e Stati membri. È la logica duale, fortemente avvertita nella teoria del federalismo, che comporta la differenziazione. Infatti, secondo la teoria dello Stato federale, le strutture federali trovano la loro giustificazione nel fatto che le differenziazioni sono la risposta a diverse sfide concrete. Quindi le differenze nella realtà conducono a differenziazioni nell'ordinamento, indotte dai diversi portatori di sovranità legislativa. In questo senso, la concezione dello Stato federale coincide necessariamente con una condizione di differenziazione fattuale.

Se si guarda al riparto delle competenze, così come quelle attribuite dagli Stati membri alla Federazione, queste servono sicuramente ad unire e ad unificare, caratterizzando l'ordinamento della Federazione in modo uniforme — quanto meno formalmente — su tutto il territorio federale; le altre competenze legislative, appartenenti agli Stati membri, servono invece a differenziare. Allo stesso modo è nella logica del federalismo che ogni Stato membro mantenga la propria identità e, sia pure con le medesime competenze legislative attribuite, risolva le questioni interne seguendo un proprio orientamento politico e con scelte che si differenziano da Stato a Stato. A questa stregua, ogni Stato membro sviluppa il proprio ordinamento giuridico, dotato di una sua identità, che insieme a quello degli altri Stati membri e all'ordinamento della Federazione concorre a costituire — secondo l'insegnamento di Hans Kelsen — il c.d. *Gesamtordnung* (l'ordinamento generale dello Stato federale)<sup>21</sup>.

Perciò, in base a questa impostazione, che ha più di un semplice fascino letterario, nel federalismo avremmo ben tre ordinamenti giuridici che ancorché collegati, sarebbero ben distinti, e cioè: quello dello Stato membro e quello dello Stato federale, entrambi ordinamenti parziali, che sarebbero disciplinati dalla regola della competenza, secondo la logica "duale", per cui ognuno dei due in via di principio starebbe in una condizione di parità con l'altro, ed entrambi sarebbero raccordati solo attraverso l'ordinamento generale dello Stato federale. Solo

---

<sup>21</sup> È questa la tesi centrale della ricostruzione di H. KELSEN, *Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundes-Verfassung*, in *Festgabe für Fritz Fleiner*, Tübingen 1927, 130 ss., che muove da una prima elaborazione di H. NAWIASKY, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen 1920, 25 ss.

a queste condizioni, peraltro, Kelsen riconoscerebbe allo “Stato-federale” la struttura unitaria di “ordinamento giuridico decentralizzato”<sup>22</sup>.

Sempre in questo ordine di idee un altro costituzionalista, non normativista, come Carl Schmitt critica l’esperienza degli Stati federali unificati, attribuendo loro la qualifica di *Stato federale senza fondamento federativo*<sup>23</sup>, e afferma la necessità del c.d. “dualismo di esistenza politica”, derivante dall’intreccio di coesione federale e di unità politica, con la sussistenza di una molteplicità di Stati, e cioè di un pluralismo di singole unità politiche, che può mantenersi in vita con un equilibrio che consentirebbe alla Federazione di continuare ad esistere in quanto tale<sup>24</sup>.

In ragione di ciò Schmitt afferma che “è proprio dell’essenza della federazione il fatto che la questione della sovranità rimanga sempre aperta fra federazione e Stati membri, finché la federazione in quanto tale esiste accanto agli Stati membri in quanto tali”, atteso che “né la federazione nei confronti dello Stato membro né lo Stato membro nei confronti della federazione svolge la parte del sovrano”<sup>25</sup>.

Una tesi questa che, in qualche misura, si ritrova anche come fondamento della differenziazione nel federalismo americano, dove la Corte Suprema ha affermato la teoria della c.d. *shared sovereignty*<sup>26</sup>; e nello stesso diritto dell’Unione europea il dualismo di esistenza è stato richiamato da H. P. Ipsen, per spiegare l’evoluzione dell’ordinamento europeo, concludendo che chi si attiene agli aspetti positivi del processo di integrazione europea, può rinunciare a rispondere alla questione della sovranità, “*denn angesichts der Realität der Vergemeinschaftung ist sie keine Frage mehr*”<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> v. *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, 163 ss. Si tratta di una impostazione che avrebbe influenzato il federalismo austriaco e che avrebbe portato il nostro C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova 1976, 1514, ad attenuare la distinzione tra “Stato-federale” e “Stato a decentramento regionale”.

<sup>23</sup> C. SCHMITT, *La dottrina della Costituzione*, cit. 507, con questa espressione, cui Schmitt riconduceva gli Stati Uniti d’America e il Reich tedesco della Costituzione di Weimar, escludendo che si trattasse di una federazione, si intende una nuova forma di Stato in cui sono ripresi elementi di una precedente organizzazione federale, ma in realtà si tratterebbe di uno stato unitario, con un solo popolo e con l’abolizione del carattere statale degli Stati membri, nel quale la questione della sovranità si è risolta nella sola sovranità dello Stato centrale (508).

<sup>24</sup> v. C. SCHMITT, *La dottrina della Costituzione*, cit., 486.

<sup>25</sup> C. SCHMITT, *La dottrina della Costituzione*, cit., 486 e 494. Si badi che l’accezione con cui Schmitt adopera il termine “federazione” supera lo schema logico della distinzione tra Confederazione di Stati e Stato federale (v. pag. 477) e l’insegnamento appare, su questo punto, particolarmente significativo, in quanto consente di dare la giusta collocazione anche all’espressione *Staatenverbund*, utilizzata dal Tribunale costituzionale federale nella *Maastricht-Urteil*.

<sup>26</sup> V. T. ZICK, *Are the States Sovereign?*, (2005). Faculty Publications. Paper 275. <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/275>. Negli Stati Uniti, sino alla Guerra civile, è stata dominante la tesi della sovranità degli Stati membri rispetto all’Unione (per la quale v., in particolare, J. C. CALHOUN, *A disquisition on government and A discourse on the Constitution and government of the United States* (1854), dove si sostiene il potere degli Stati membri di annullare la legge federale).

<sup>27</sup> H.P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, cit., 227 ss., che continua „Darin läge dann der Beitrag der Gemeinschaftsrechtslehre zur Souveränitätskritik“ (233).

In questo modo il tema dell'eguaglianza rimarrebbe strettamente ancorato alla titolarità del potere, nel senso che nel caso in cui la competenza fosse federale il legislatore federale non potrebbe sottrarsi ai vincoli del principio di eguaglianza, secondo le disposizioni della Costituzione federale, mentre nel caso di competenza statale l'eguaglianza implicherebbe il rispetto della Costituzione statale e di quella federale, ma non è detto che si ricaverebbe la medesima condizione nei diversi Stati membri.

##### 5. Differenziazione e best practices: i “laboratori del federalismo”

Nella letteratura del diritto federale vi è poi un celebre insegnamento, in positivo, della differenziazione di cui vive lo Stato federale. Nella celebre *dissenting opinion* del giudice Louis Brandeis, nella sentenza della Corte Suprema, *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), questo celebre giudice afferma che “è uno degli accadimenti felici del sistema federale che un solo stato coraggioso, se i suoi cittadini scelgono, può servire come un laboratorio; e prova nuovi esperimenti sociali ed economici senza rischio per il resto del paese”. Questa frase è descrittiva di quella che nella dottrina statunitense viene definita come teoria dei “Laboratory of Democracy”. Questo concetto spiega come all'interno di una struttura federale esista una rete di autonomie statali in cui i governi statali e locali agiscono come “laboratori” sociali, là dove leggi e politiche pubbliche vengono create e testate, in modo simile al metodo scientifico a livello statale, sulla base di decisioni democraticamente assunte dalla *Constituent Unit*<sup>28</sup>.

Di conseguenza, concludeva Louis Brandeis, se compiere “la sperimentazione nelle questioni sociali ed economiche è una grave responsabilità, [l]a negazione del diritto di sperimentare può essere irta di gravi conseguenze per la Nazione” e, “se ci accompagniamo alla luce della ragione, dobbiamo lasciare che le nostre menti siano audaci”<sup>29</sup>.

Certamente, tutto ciò comporta anche una certa competitività tra i territori la quale alimenta le asimmetrie istituzionali e l'ineguaglianza dei cittadini della Federazione; ma anche la capacità di trasferire le esperienze positive che si realizzano in una determinata parte della Federazione, alle altre parti, secondo il principio delle *best practices*.

---

<sup>28</sup> È ovvio che per statale si può anche intendere regionale. Comunque, sulla dottrina di Brandeis e la teoria dei “laboratori della democrazia federale” la letteratura è molto ampia, tra i tanti v. R. BERNABEL, *Federal Democracy in the Laboratory: Power Decentralization and Democratic Incentives Against Corruption*, in *Political Science Research and Methods*, 2018, 6 (1), 1 ss.; K. BOLLEN, *Liberal democracy: Validity and method factors in cross-national measures*, in *American Journal of Political Science*, 1993; B. D. GALLE and J. K. LEAHY, *Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments*, in *Emory Law Journal*, 2009, vol. 58, no.6, 1333 ss.; J. L. MARSHFIELD, *Federalism and Political Competition in Emerging Democracies*, in *Wash. U. Global Stud. L. Rev.*, 2011, 297 ss.; H. J. WISEMAN and D. OWEN, *Federal Laboratories of Democracy*, in *UC Davis Law Review*, 2018, vol. 52, no. 2 1119 ss.

<sup>29</sup> *Dissenting opinion* del giudice Louis Brandeis, nella sentenza della Corte Suprema, *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932)

## 6. Differenziazione, competizione e foot voting

La competitività tra la Federazione e gli Stati membri e quella tra gli Stati membri non è indifferente per le situazioni soggettive, perché può apportare vantaggi, così come svantaggi e può favorire alcune categorie rispetto ad altre. In via di principio una certa competitività tra le diverse entità (che comprende oltre agli Stati membri, anche le province e le città) di un ordinamento composito appare desiderabile. Infatti, la concorrenza tra governi di diverso livello e ambito è ciò che serve per dare vita a forme di emulazione in base alle quali ciascun governo tenta di ottenere qualche beneficio o risorsa (come, ad esempio, l'attrazione di investimenti) o di evitare determinati costi (come quelli derivante dall'elargizione di sussidi sociali per persone inattive).

In questo contesto, una forma specifica di competitività è offerta dall'efficienza amministrativa, nel senso che le amministrazioni (e i funzionari) dei diversi livelli saranno in concorrenza tra loro per mostrarsi meglio adatti a gestire determinate competenze, a dirigere le politiche pubbliche e a organizzare la produzione di beni o l'erogazione dei servizi pubblici e questo è un elemento che serve a creare un particolare feeling con i cittadini e una attrazione nei confronti degli altri territori.

In particolare, poi, appare evidente che laddove si fosse in presenza di un sistema federale altamente centralizzato e i governi degli Stati membri avessero scarsi poteri non potrebbe esservi competitività, né — tanto meno — differenziazione, e la mobilità della popolazione sarebbe limitata anche in condizioni disagiate<sup>30</sup>.

Di conseguenza, la competitività (c.d. orizzontale) tra gli Stati membri richiede un sistema federale caratterizzato dalla decentralizzazione, tale da assicurare ai governi degli Stati membri consistenti poteri, che peraltro sono i presupposti della differenziazione. Un sistema del genere offre diversi vantaggi a individui e imprese tra cui si possono ricordare: una migliore efficienza amministrativa, una maggiore capacità di innovazione e il costante tentativo di essere e mantenersi attrattivi, per imprese e persone particolarmente qualificate.

Inoltre, la differenziazione e la competitività tra gli Stati membri può dipendere dall'uso che i diversi governi fanno del potere impositivo. Infatti, nell'esercizio del potere fiscale di cui godono gli Stati membri di una Federazione, potrebbe sussistere più di una ragione di differenziazione e non solo perché le imposte dipendono dalla struttura produttiva che determina la capacità fiscale, ma anche per l'uso che ogni Stato membro può fare del potere impositivo, in quanto, pur nell'eventualità che gli Stati membri abbiano il medesimo potere impositivo o, addirittura, le medesime imposte e siano, perciò, in una condizione di partenza eguale, potrebbero incidere sulla base imponibile di una imposta in modo differente, ad

---

<sup>30</sup> Ciò non esclude peraltro che vi possano essere consistenti flussi di emigrazione a livello internazionale verso Stati stranieri. Così come possono darsi Stati unitari che, nel praticare politiche pubbliche territorialmente squilibrate, causano divari territoriali che vengono colmati sia con emigrazione interna sia con emigrazione internazionale (sul punto, ulteriori indicazioni e ragguagli, v. S. MANGIAMELI e altri, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, *passim*).



esempio, configurando diversamente la curva delle aliquote, o prevedendo diverse deduzioni e detrazioni.

Il risultato, anche in questo caso, è perciò quasi sempre che i contribuenti sono trattati diversamente da Stato a Stato e, per ciò che concerne l'aspetto fiscale, collegato ai servizi pubblici erogati, anche ingiustamente.

In definitiva, il complesso di queste differenziazioni, insieme al diverso sviluppo economico, alla diversità delle politiche pubbliche, all'efficienza delle amministrazioni e al caleidoscopio delle opportunità di lavoro che variano da un territorio all'altro determinano delle ineguaglianze tra i cittadini, cui il federalismo e la democrazia offrono la possibilità di reagire meglio degli Stati unitari, in quanto con il federalismo democratico si offre ai cittadini la possibilità di interagire con il sistema di governo e di condizionarlo verso la modifica delle proprie politiche. Il caso di scuola è offerto dalla pratica del c.d. "foot voting".

Nei sistemi democratici lo strumento principale per esprimere la propria insoddisfazione verso chi legifera e amministra la cosa pubblica si esprime in modo significativo, ma non solo, con il voto (*ballot box voting*); con un'espressione un po' forte si dice che, "Se il pubblico disapprova la politica del governo, può votare per 'buttare fuori i bastardi' ed eleggere un nuovo gruppo di bastardi che, si spera, faranno meglio"<sup>31</sup>. Questo principio è un portato dell'esercizio della libertà politica, ma conosce dei limiti molto pesanti nelle democrazie contemporanee, soprattutto negli Stati unitari, dovuti a diversi fattori; in primo luogo, si consideri il basso peso politico del voto del singolo cittadino nelle competizioni elettorali nazionali (e questo consentirebbe — come vedremo — di preferire sempre i sistemi federali rispetto a quelli unitari)<sup>32</sup>, che, di fatto, riduce significativamente il grado di libertà politica di chi esercita il voto. In secondo luogo, l'impossibilità di scegliere la struttura politica di base, che in genere è determinata costituzionalmente in modo alquanto rigido e, rispetto alla quale, il cittadino ha ancora meno possibilità di incidere. Infine, non facilmente superabile appare l'ignoranza politica "razionale" che colpisce tutti gli elettori compresi quelli che "si informano" sulla politica; anche perché gli elettori, a causa della bassa probabilità che un voto possa fare la differenza, non hanno un vero incentivo ad approfondire informazioni politiche, le quali peraltro sono estremamente complesse e richiedono conoscenze tecniche molteplici che mancano al singolo elettore e, a prescindere dalle asimmetrie informative, non sono facilmente ottenibili<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> I. SOMIN, *Foot Voting, Federalism, and Political Freedom*, in *Nomos*, 2014, Vol. 55, *Federalism and Subsidiarity* (2014), 83-119 (85).

<sup>32</sup> V. G. TULLOCK, *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato* (1994), FrancoAngeli, Milano 1996, 77 ss.

<sup>33</sup> Questo punto meriterebbe una lunga trattazione che, in questo contesto, non pare possibile. Serve sottolineare che la teoria dell'ignoranza razionale (cui si fa riferimento e per la quale v. B. CAPLAN, *The Myth of the Rational Voter*, Princeton NJ, Princeton University Press, 2007; I. SOMIN, *Democracy and Political Ignorance*, Stanford CA, Stanford University Press, 2013) suggerisce che la maggior parte delle persone acquisirà poca o nessuna conoscenza politica e anche che spesso farà un scarso uso delle informazioni che impara.



Nei sistemi federali, il *ballot box voting* attenua i difetti che invece esso presenta nella democrazia nazionale. In primo luogo, all'interno degli Stati membri il peso specifico del singolo elettore è sicuramente maggiore; così come maggiori appaiono le possibilità di influenzare il funzionamento del sistema di potere e di attenuare l'asimmetria informativa.

Inoltre, nei sistemi federali, accanto alla riduzione delle problematiche che incidono sulla libertà politica che si esprime con il voto, e cioè alla "voice", si aggiunge la possibilità dell'"exit", attraverso il "foot voting", il quale avrebbe, non solo un effetto complementare rispetto al *ballot box*, ma soprattutto consentirebbe di azzerare quasi del tutto le questioni considerate<sup>34</sup>. Infatti, il "foot voting", riconoscendo ai cittadini (alle famiglie e alle imprese) la possibilità di dimostrare la loro insoddisfazione verso il proprio governo anche attraverso lo spostamento in altri Stati membri che offrono migliori opportunità economiche e fiscali<sup>35</sup>, fa assumere al singolo elettore un peso politico maggiore proprio per il fatto che la sua decisione viene calcolata in modo diverso rispetto al semplice voto.

In secondo luogo, chi effettua la scelta del *foot voting* ha la possibilità di scegliere tra una pluralità di sistemi di governo differenti. Ovviamente, la gamma di scelta dipende dai caratteri e dalla dimensione del singolo sistema federale e, in genere, è tutt'altro che illimitata, ma comunque appare significativa, in quanto le diverse *constituent units* possono ispirarsi a principi di governo differenti o dare diverse interpretazioni dei principi costituzionali, avere sistemi elettorali o di partecipazione differenti e, ancora politiche sociali che indicano standard di servizio di diversa qualità<sup>36</sup>.

Infine, il *foot voting* crea anche incentivi migliori del *ballot box voting* per l'acquisizione e la valutazione razionale delle informazioni pertinenti. Chi si prospetta l'ipotesi della emigrazione, per risolvere la condizione di insoddisfazione che vive, in genere ha un forte incentivo ad acquisire buone informazioni e a valutarle in modo relativamente imparziale. Dal punto di vista storico, peraltro, si mostra che gli elettori migranti con livelli di istruzione molto bassi e barriere significative all'acquisizione di nuove informazioni superano con maggiore frequenza le asimmetrie informative; anche se molte volte, per assumere la decisione di migrare, appare sufficiente sapere che le condizioni di vita sono migliori nella regione X, piuttosto che nella regione Y e che probabilmente rimarranno tali. Ovviamente, non si può dire che i *foot voters* siano perfettamente informati o perfettamente razionali; nessuno ha mai informazioni complete e gli individui in molti aspetti diversi della loro vita comunque prendono decisioni

<sup>34</sup> A usare per primo l'espressione *foot voting* v. A. O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge US, Harvard University Press, 1970, trad. it. *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Bologna, il Mulino 2017, per il quale i membri di una organizzazione, come una impresa o una nazione, hanno fondamentalmente due meccanismi a disposizione quando percepiscono un deterioramento della qualità dei servizi offerti: possono protestare chiedendo un cambiamento (voice), oppure possono decidere di muoversi al di fuori dell'organizzazione (exit). Fondamentale per mettere in evidenza questi aspetti, sebbene non adoperi l'espressione *foot voting*, è il contributo di CH. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 1956, 64, 516-524 (per il quale v. oltre).

<sup>35</sup> V. I. SOMIN, *Foot Voting, Decentralization, and Development*, in *Minnesota Law Review*, 2018, 1649 ss.

<sup>36</sup> V. I. SOMIN, *Foot Voting, Federalism, and Political Freedom*, cit., 90-91

irrazionali<sup>37</sup>; ciò che si può sostenere è che il *foot voting* offre maggiori incentivi ai cittadini per prendere buone decisioni e agire razionalmente.

Quanto, poi, alle ragioni che muovono l'insoddisfazione verso l'*exit*, piuttosto che verso la protesta (*voice*), e cioè se siano prevalenti le considerazioni economiche e di lavoro come ritengono alcuni<sup>38</sup>, oppure la qualità della gestione del governo e in particolare dei servizi pubblici, come affermano altri<sup>39</sup>, è questione che qui può rimanere aperta, avendo l'esperienza italiana, anche recente, contezza di entrambe queste cause di emigrazione<sup>40</sup>.

In definitiva, si può affermare che negli Stati federali, a fronte delle disparità causate dalla differenziazione e dalla competitività tra gli Stati membri, si dà una possibilità di esercizio del proprio potere di influenza politica attraverso il *foot voting*<sup>41</sup>.

Ovviamente, affinché la pratica del *foot voting* funzioni, occorre che nel sistema federale considerato si realizzino determinate condizioni, riconducibili ad una reale autonomia degli Stati membri. Innanzi tutto è necessario che la classe politica regionale sia selezionata con processi che non sono sotto il controllo dello Stato centrale; inoltre, occorre che il decentramento abbia una certa consistenza, e cioè riguardi un complesso significativo di politiche pubbliche, rispetto alle quali le autorità regionali abbiano una sfera di autonomia autenticamente politica; e, infine, che le diverse *constituent units* competano effettivamente per i migranti, offrendo un complesso di misure attraenti in termini di efficienza di governo, servizi pubblici e tasse.

Di conseguenza, possiamo concludere che l'innescò della competitività orizzontale può generare differenziazione, ma potrebbe avere un punto di equilibrio dinamico nella mobilità della popolazione tra gli Stati membri stessi, e cioè nella concreta possibilità che molte persone si spostino da uno Stato all'altro. La qualcosa sta a significare che la competitività offre a

---

<sup>37</sup> V. I SOMIN, *Foot Voting, Federalism, and Political Freedom*, cit., 92 ss.

<sup>38</sup> I SOMIN, *Foot Voting, Federalism, and Political Freedom*, cit., *passim*.

<sup>39</sup> CH. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, cit., *passim*.

<sup>40</sup> Nel caso italiano, ove alcuni servizi offerti in modo locale, pur non essendo del tutto federalizzati, in quanto consentono l'accesso a tutti i cittadini da qualsivoglia parte del territorio nazionale (ad esempio, cure sanitarie e studi universitari), si assiste di continuo al fenomeno emigratorio limitatamente a questi determinati servizi. V. per l'illustrazione di questi fenomeni S. Mangiameli e altri, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, cit., *passim*.

<sup>41</sup> Bisogna fare attenzione perché forme di *foot voting* possono esistere anche all'interno di Stati unitari segnati dal divario territoriale (come è stato il caso dell'Italia prima dell'avvento delle Regioni) e possono avere ragioni politiche, storiche e sociali. La differenza con i sistemi federali è data dalla circostanza che il governo centrale in assenza di una distribuzione del potere di tipo verticale non ha alcun interesse a modificare le condizioni del divario e della migrazione interna. Accanto al *foot voting* del passaggio da uno Stato membro all'altro, i *foot voters* hanno la possibilità di muoversi anche in ragione della concorrenza tra province e tra comuni, all'interno della stessa Regione e, con la stessa logica, anche all'interno dell'Unione europea. Infine, una forma ben nota di *foot voting* è data dalla dimensione internazionale. Ovviamente, più ci si allontana dal luogo originario di residenza, più aumentano i costi di trasferimento, sebbene questi ultimi, storicamente, non ha mai impedito lo spostamento delle persone (soprattutto di quelle più povere); e, inoltre, lo sviluppo economico, sociale e tecnologico ha determinato nel recente passato un abbassamento dei costi di trasferimento, favorendo oltre modo l'uso del *foot voting*.

individui e a imprese l'opportunità di "votare con i piedi" passando da uno Stato membro o da una località all'altra, facendo così pressione sui loro rispettivi governi, i quali, al fine di mantenere e attrarre residenti e imprese, sono condizionati a sviluppare una competizione, dell'uno con l'altro, verso l'alto.

## **7. Dei modi per circoscrivere la differenziazione: la perequazione**

La differenziazione nei sistemi federali — come si è notato — offre una serie di spinte favorevoli sia per la democrazia, sia per l'evoluzione delle politiche pubbliche e sia ancora per le innovazioni di tipo istituzionale. Tuttavia, la differenziazione genera sempre forme di disegualianza che, nei casi in cui sia particolarmente spinta, può degenerare in espressioni di ineguaglianza, e cioè non in semplici diversità, ma in vere e proprie disparità. Di qui la necessità di misurare e contenere la differenziazione entro limiti che possono dirsi accettabili e senza i quali lo stesso sistema federale corre rischi di alimentare conflitti interni o, addirittura, di favorire forme di disgregazione.

Da questo punto di vista, viene in discussione il ruolo del governo centrale, che non può essere irrilevante sia rispetto alla differenziazione, sia nei confronti della competizione tra i territori. Proprio dalla capacità di dominio della differenziazione e della competizione e attraverso un uso sapiente di entrambi questi aspetti del sistema, le Istituzioni federali (e le forze politiche che le animano) giocano il loro ruolo di governo e realizzano l'affezione dei cittadini della Federazione verso di loro.

È merito di James Buchanan avere messo in evidenza per primo — in un ambito di economia nazionale con due distinti poteri impositivi (statale e federale), come è quello tipico del federalismo — la necessità di perequare le condizioni dei singoli individui all'interno di un sistema federale, attraverso l'uso delle risorse fiscali, riconducendo la perequazione non a una forma di solidarietà dei territori più ricchi, rispetto a quelli più poveri, bensì al rispetto del principio di eguaglianza (formale) davanti alla legge, per il quale i cittadini di una Regione hanno il diritto di essere collocati in posizioni di eguaglianza fiscale con i loro pari che vivono in altre Regioni<sup>42</sup>.

In tal senso, spetterebbe allo Stato centrale il compito di realizzare una adeguata politica fiscale intergovernativa, sì da garantire il principio di eguaglianza fiscale anche mediante il trasferimento di risorse e fondi.

Occorre, perciò, muovere dal presupposto che la perequazione fiscale costituisce il naturale complemento a ogni forma di decentramento amministrativo per realizzare una migliore efficienza nell'allocazione dei fattori economici e per ricondurre i rapporti intersoggettivi ad equità fiscale<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, 1950, vol. 50, 4., 583-599.

<sup>43</sup> V., seguendo l'insegnamento di Buchanan, R. BOADWAY, *The Theory and Practice of Equalization*, in *CESifo Economic Studies*, 2004 vol. 50, 1, 211ss.



A prescindere dai flussi migratori interni che la disparità fiscale metterebbe in moto, se ci sono Stati membri con caratteristiche economiche diverse all'interno della Federazione, il principio di eguaglianza richiede che il governo centrale agisca per trasferire fondi da un'area all'altra, per fare in modo che l'intera struttura fiscale risulti quanto più neutrale possibile in senso geografico.

Il principio di perequazione, perciò, è per questa ragione un obbligo derivato dal principio di eguaglianza davanti alla legge, da cui discende la necessità di realizzare l'eguaglianza fiscale. Così come situazioni uguali devono essere disciplinate dalla legge allo stesso modo e condizioni diseguali possono essere normate in modo differente, i contribuenti che hanno lo stesso reddito devono essere sottoposti alla medesima imposizione tributaria; ma l'imposizione tributaria non è — come comunemente si ritiene — eguale solo se l'aliquota applicata alla base imponibile è la medesima, bensì si richiede che nel conto fiscale individuale siano incluse le prestazioni rese dalla pubblica amministrazione al cittadino (c.d. "pressione fiscale aggregata").

Di conseguenza, il saldo tra le imposte sul reddito versate e il valore dei servizi pubblici restituiti all'individuo dovrebbe essere il dato rilevante. Questo saldo si definisce "residuo fiscale", il quale può essere negativo o positivo. "La struttura fiscale è equa in questo senso primario solo se i residui fiscali di individui situati in modo simile sono equivalenti"<sup>44</sup>.

Il sistema fiscale, perciò, deve considerare il processo redistributivo al fine di compensare le divergenze nei livelli di reddito e ricchezza tra le *constituent units*, per individui posti nella medesima situazione patrimoniale e tributaria. A tal riguardo, per la soddisfazione del criterio dell'equità fiscale, non si richiede tanto che gli oneri tributari o gli standard di servizio pubblico siano uguali nei diversi ambiti territoriali, quanto che, per individui in parità di condizioni, il residuo sia sostanzialmente lo stesso.

Diversamente opinando si creerebbe una maggiore pressione fiscale in quelle Regioni che a parità di imposizione offrono un valore dei servizi più basso e, "se 'uguali' vengono così premuti più in una zona che in un'altra, ci sarà un incentivo per la migrazione delle risorse umane e non umane nelle aree con minori pressioni fiscali"<sup>45</sup>.

L'obiettivo politico per i trasferimenti perequativi diventa uno solo, di fornire o garantire "parità di trattamento fiscale a parità di condizioni" ai singoli individui, nel senso che gli enti territoriali hanno la possibilità — grazie alla perequazione — di fornire servizi pubblici equivalenti<sup>46</sup>.

Se questo obiettivo viene raggiunto, il luogo di residenza dell'individuo non avrà più un effetto significativo sulla sua posizione fiscale. Le persone che guadagnano lo stesso reddito e possiedono la stessa quantità di proprietà non saranno più soggette a una pressione fiscale molto maggiore, solo a causa della residenza in una determinata regione. In questo modo la

<sup>44</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, cit., 588

<sup>45</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, cit., 588.

<sup>46</sup> Secondo quanto espresso da L. C. THURLOW, *Aid to State and local governments*, in *National Tax Journal*, 1970, vol. 23, 1, 23-25.

perequazione dovrebbe essere in grado di migliorare l'efficienza tra i diversi territori<sup>47</sup> e di scongiurare che la mobilità interna determini un depauperamento del capitale umano nelle regioni svantaggiate<sup>48</sup>.

È di tutta evidenza, peraltro, che in un ordinamento, caratterizzato da una condizione economica regionale segnata da un profondo divario territoriale, l'accentuarsi del processo di regionalizzazione, sia in termini di autonomia legislativa e amministrativa e sia con riferimento all'autonomia finanziaria, che tende a modificare l'unicità della soggezione tributaria, deve tenere fermo il principio di equità fiscale tra i cittadini. Infatti, il permanere di condizioni di asimmetria fiscale tra le regioni, in cui si distinguono quelle con maggiore capacità fiscale per abitante, non può non essere affrontato in modo molto concreto, con trasferimenti perequativi, derivanti dal gettito tributario prodotto nel territorio di queste regioni, a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, con la specificazione che questi trasferimenti "non rappresentano una vera sovvenzione delle aree più povere, non rappresentano contributi di beneficenza dai ricchi ai poveri e non sono analoghi al concetto di capacità di pagare nel senso interpersonale. Il principio (di equità) stabilisce una solida base per l'affermazione che i cittadini delle Regioni a basso reddito all'interno di un'economia nazionale possiedono il 'diritto' che le loro Regioni ricevano somme sufficienti per consentire loro di essere collocati in posizioni di eguaglianza fiscale con i rispettivi di altre Regioni. Un trasferimento visto in questa luce non è in alcun senso un dono o un sussidio da parte dei cittadini delle regioni più favorite"<sup>49</sup>.

Ciò dimostra, se ve ne fosse bisogno, quanto siano superficiali quelle tesi che qualificano il "residuo fiscale" (ovviamente positivo) in termini di risorse proprie di un determinato territorio che impropriamente vengono sottratte a questo per essere conferite a territori con minore capacità fiscale<sup>50</sup>, non solo perché non esiste un residuo fiscale di un territorio, in quanto la categoria può essere utilizzata solo in relazione ai singoli, per determinare il rispetto della parità fiscale, ma soprattutto perché questa tesi punterebbe al prevalere del sistema fiscale regionale, rispetto a quello nazionale, e a una frammentazione dell'unità economica e delle politiche pubbliche, che causerebbero danni ingenti alle stesse Regioni più favorite. Infatti, una frammentazione dell'economia nazionale, oltre a comportare barriere interne, inaccettabili costituzionalmente, minerebbe la circolazione dei beni prodotti in quelle regioni che si sentirebbero favorite dalla frammentazione, e che molto presto avrebbero bisogno di mercati diversi, e i capitali, che attualmente si localizzano lì, in termini di investimento, potrebbero ben presto essere diversamente allocati; inoltre, per ciò che attiene alle politiche pubbliche, da cui dipende la tutela dei diritti civili e sociali che caratterizzano la cittadinanza, anche se

---

<sup>47</sup> Riequilibrando anche la concorrenza tra gli stessi, almeno secondo la posizione di CH. M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, 5, 416-424, che presuppone una perfetta mobilità dei residenti.

<sup>48</sup> V. per alcune considerazioni in proposito, I. SOMIN, *Foot Voting, Decentralization, and Development*, in *Minnesota Law Review* 2018, 1649 e ss.

<sup>49</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, cit., 596.

<sup>50</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, cit., 588.

regionalizzate, queste restano comunque politiche nazionali, con le necessarie economie di scala che ne possono assicurare l'efficacia e l'efficienza.

Sino a quando non si raggiunge un equilibrio finanziario sostanziale tra i diversi ambiti territoriali, il problema fiscale nel federalismo rimane complesso e foriero di tensioni: da un lato, si pone la necessità di salvaguardare l'intera economia nazionale, per ciò che rappresenta sotto il profilo dell'eguaglianza dei cittadini, e ciò spingerebbe alla centralizzazione del sistema fiscale con l'obiettivo di assicurare l'unità nel suo impatto diretto sull'economia; dall'altro, però, ridurre oltre misura l'autonomia di bilancio delle regioni e la loro capacità fiscale nuocerebbe alla stessa economia nazionale, perché priverebbe i territori di un livello di governo che spinge verso la loro competizione, senza contare che il federalismo fiscale si fonda sulla valorizzazione della responsabilità fiscale.

E, se come sembra prevedibile, il prossimo futuro sarà caratterizzato da una domanda crescente e rinnovata di servizi pubblici, di tutela di diritti e di una crescente eguaglianza, ciò non potrà non accentuare e rendere più evidenti le divergenze nelle capacità fiscali tra le *constituent units* delle Federazioni; con la conseguenza che "coloro che desiderano vedere una struttura politica veramente decentralizzata nel senso del potere, devono prendere alcune misure a sostegno di proposte volte a correggere queste differenze fiscali interregionali"<sup>51</sup>.

#### **8. Segue: le misure contro le esternalità e la "race to bottom"**

Un altro aspetto della differenziazione che può incidere sulle condizioni di vita dei cittadini, sui loro diritti e sull'eguaglianza è dato dalla presenza di forti esternalità tra le regioni a causa delle proprie attività.

Le "esternalità" sono le attività di un soggetto che influenzano, negativamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo abbia avuto un ruolo decisionale nell'attività stessa<sup>52</sup>.

Le esternalità possono essere ricondotte all'equilibrio, qualora si riceva una compensazione (in caso negativo) pari al costo sopportato, o si paghi un prezzo (in caso positivo) corrispondente al beneficio ottenuto. Tuttavia, le esternalità possono rivelarsi molto insidiose, in quanto, dipendendo dall'attività dei soggetti e dalle influenze che hanno sulla condizione degli altri soggetti, non rendono evidente la percezione dei costi sociali che nascono dalle attività che le producono e, per la medesima ragione, non possono essere trattate come una merce, per la quale si può determinare in genere un prezzo di mercato; in ogni caso è assai probabile che, le autorità di governo che si avvantaggiano di queste attività per la loro popolazione siano poche

---

<sup>51</sup> Così BUCHANAN (1950), p. 599, che conclude "Fino ad ora, sono stati fatti pochi progressi, sebbene una crescente attenzione è stata data al problema. L'incapacità di adottare misure positive potrebbe essere stata in parte dovuta alla mancanza di un obiettivo specifico a lungo termine per la politica. Il principio di equità qui presentato offre probabilmente un obiettivo che, se accettato, può servire come base per lo sviluppo di un sistema razionale di adeguamento fiscale intergovernativo".

<sup>52</sup> V. G. TULLOCK, *La scelta federale*, cit., 75.

inclinati a riconoscere indennizzi a favore delle popolazioni che sopportano i costi delle esternalità<sup>53</sup>. Di qui, la necessità che la disciplina delle esternalità sia affidata a chi abbia un potere di decisione politica sulle comunità che sostengono i costi e, al contempo, su quelle che ricevono i benefici, e cioè richiedono un intervento del potere politico federale<sup>54</sup>.

Tuttavia, perché la condizione tra le regioni, in caso di esternalità, possa trovare un equilibrio, potrebbe non essere necessaria una vera e propria centralizzazione, ma essere sufficiente che il potere politico centrale neutralizzi i poteri regionali di decisione, superando così la posizione di non disponibilità alla negoziazione bilaterale della regione che si avvantaggia, a pagare i vantaggi ricevuti. Di conseguenza, appare necessario un potere decisionale che faccia assumere ai governi locali recalcitranti, che acquisiscono benefici o che trasferiscono costi, la responsabilità attraverso il pagamento dei costi sociali prodotti (o dei benefici ricevuti).

Le esternalità possono avere un peso considerevole anche a livello fiscale, nel senso che gli scambi ineguali dei costi e dei benefici tra i territori possono determinare una più scarsa attrazione di persone, capitali e imprese nei territori svantaggiati dalle esternalità negative, con la conseguenza che, per mantenere determinati servizi (persino ad uno standard inferiore rispetto a quello auspicato), proprio i territori svantaggiati dovrebbero incrementare il prelievo fiscale, aumentando l'imposizione locale; mentre, per contro i territori avvantaggiati dalle esternalità positive risulteranno più attrattivi e avranno una base imponibile più ampia, tale da consentire di abbassare sensibilmente la pressione fiscale locale e, per determinate imposte, persino di azzerarla<sup>55</sup>.

Di conseguenza, l'ipotesi di una vera e propria centralizzazione, appare necessaria e può avere successo qualora questo sia il solo modo per risolvere, nel caso di esternalità, la redistribuzione degli oneri tra benefici e costi, come nel caso di una infrastruttura che determini un costo territoriale molto alto per la popolazione della regione dove questa è allocata rispetto al prezzo pagato dai cittadini delle altre regioni per il servizio o il bene ricevuto (gli esempi in tal senso possono essere diversi e facilmente intuibili).

Rientra in questo ambito anche il tema della *race to bottom* che si ha quando una autorità di governo locale crea una differenziazione in negativo, abbassando, ad esempio, gli standard che presidiano allo svolgimento di una determinata attività, per attrarre, dagli altri ambiti territoriali, gli operatori di quel settore, i quali vedono in questo "abbassamento" la possibilità di abbattere i costi di produzione, senza considerare che questa decisione politica, oltre a dare luogo a una situazione di svantaggio nella vita dei propri cittadini, spingerebbe gli altri governi

---

<sup>53</sup> Le esternalità, infatti, possono essere ricondotte all'equilibrio, qualora si riceva una compensazione (in caso negativo) pari al costo sopportato, o si paghi un prezzo (in caso positivo) corrispondente al beneficio ricevuto; v., in proposito, il celebre saggio di R.H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law and Economic*, 1960, 1-44.

<sup>54</sup> V. R. POSNER, *Economic Analysis of Law*, eighth ed., Kluwer Austin etc., 2011 867 ss.

<sup>55</sup> V. CH. M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, cit., .

locali ad abbassare, a loro volta, gli standard qualitativi, dando luogo, appunto, a una “corsa al ribasso”<sup>56</sup>.

Nell’esperienza americana questo fenomeno si concretizzò, alla fine degli anni ’60, con riferimento all’inquinamento provocato da determinate attività industriali, tenendo conto che a quel tempo era sottovalutato il valore dell’ambiente salubre. Via via che prendeva peso l’importanza dell’ambiente e dei beni riconducibili a questo, si è assistito di fatto ad un passaggio della competenza ambientale dagli Stati membri all’Unione<sup>57</sup>.

## 9. Segue: le clausole costituzionali di unificazione

Molte costituzioni conferiscono alla Federazione poteri espressi di intervento nella legislazione, oltre l’enumerazione dei poteri esclusivi conferiti, oppure prevedono determinate finalità che consentono interventi al di là delle proprie competenze. Questi interventi del legislatore centrale sono costituzionalmente giustificati non dall’intento di vanificare le competenze delle *constituent units*, bensì per salvaguardare determinate posizioni soggettive come i diritti sociali, oppure per evitare situazioni che possono ripercuotersi negativamente sulla vita sociale.

Sono da ascrivere certamente a questo ambito, innanzi tutto, la “*necessary and proper clause*” che completa l’enumerazione dell’art. I Sez. 8 della Costituzione statunitense<sup>58</sup>, in base alla quale il Congresso avrà il potere di fare tutte le leggi necessarie e opportune per portare ad esecuzione i poteri predetti e tutti gli altri poteri di cui questa Costituzione investe il Governo degli Stati Uniti od i suoi Dipartimenti e funzionari. Questa disposizione attinente al potere legislativo della Federazione, conosciuta anche come “*elastic clause*”<sup>59</sup>, è stata adoperata efficacemente durante tutta la storia istituzionale degli Stati Uniti, a partire dalla vicenda dell’istituzione della prima e della seconda banca degli Stati Uniti<sup>60</sup>, passando per la regolazione federale della produzione e dei consumi<sup>61</sup> e sino all’approvazione della c.d. *Obama’s Health Care Law*, adottata per garantire una copertura assicurativa e sanitaria a livello generale<sup>62</sup>. È noto

---

<sup>56</sup> V. C. VOLDEN, *The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?*, in *American Journal of Political Science*, 2002, Vol. 46, No. 2, 352-363.

<sup>57</sup> V. R. L. REVESZ, *Federalism and Interstate Environmental Externalities*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1995, 2341-2416).

<sup>58</sup> La Costituzione, infatti, dispone che “il Congresso avrà il potere: (...) Di fare tutte le leggi che saranno necessarie e utili per portare ed esecuzione i poteri predetti e tutti gli altri poteri di cui questa Costituzione investe il Governo degli Stati Uniti od i suoi Dipartimenti e funzionari”. L’espressione “*necessary and proper clause*” si deve a Louis Brandeis che l’adoperò nella sentenza della Corte Suprema *Lambert v. Yellowley* 272 US 581 (1926), scrivendo la posizione della maggioranza.

<sup>59</sup> G. P. GERSHMAN, *The Legislative Branch of Federal Government: People, Process, and Politics*, ABC-CLIO, Santa Barbara, Denver, Oxford, 2008, 28.

<sup>60</sup> V. Corte Suprema, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316, 1819.

<sup>61</sup> V. Corte Suprema, *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111, 1942.

<sup>62</sup> V. Corte Suprema, *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519, 2012.

peraltro che la Corte Suprema consente al legislatore federale le eventuali interferenze rispetto ai diritti degli “Stati membri” entro precisi confini, distinguendo tra le forme di semplice “pressure” nei confronti dei poteri statali e quelle, invece, di “compulsion” che lederebbero la struttura del federalismo americano<sup>63</sup>.

In secondo luogo, si può richiamare l’esperienza costituzionale tedesca, nella quale l’erogazione dei servizi pubblici e delle prestazioni sociali (come la scuola, la sanità, l’assistenza sociale, ecc.) rientrano nelle competenze dei *Länder*. La *Grundgesetz* prevedeva in origine una clausola per la competenza concorrente molto stringente (art. 72 GG), con la quale le materie della legislazione venivano attratte nella sfera legislativa del *Bund* e sottratte a quella dei *Länder*<sup>64</sup>.

Nella versione originaria della c.d. “*Bedürfnisklausel*” (dal 1949 al 1994), la Federazione avrebbe avuto il diritto di legiferare nelle materie di competenza concorrente (enumerata nell’art. 74 GG), nella misura in cui esistesse la necessità di una regolazione federale (“*soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht*”) qualora: 1. una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione dei singoli *Länder*; 2. la regolamentazione di una materia da parte della legge di un *Land* potrebbe compromettere gli interessi di altri *Länder* o della collettività; 3. lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica, ed in particolar modo la tutela dell’uniformità (*Einheitlichkeit*) delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali d’ogni singolo *Land*.

Tuttavia, nonostante nell’intento del Costituente tedesco la competenza concorrente avrebbe dovuto essere esercitata essenzialmente dai *Länder* e solo in casi eccezionali dalla Federazione, il *Bund* abusò di questa previsione, complice la Corte costituzionale tedesca, che negò il controllo sui presupposti della “*Bedürfnisklausel*”.

Di conseguenza, in occasione della riunificazione tedesca, l’art. 72, secondo comma, fu sottoposto a revisione con l’intento di limitare l’ingerenza della Federazione e cercare di ricondurre la competenza concorrente al suo alveo naturale. La *Bedürfnisklausel* fu sostituita con la “*Erforderlichkeitsklausel*”, per la quale la Federazione avrebbe avuto il diritto di legiferare nelle materie di competenza concorrente “quando e nella misura in cui la realizzazione di condizioni di vita equivalenti (*gleichwertige*) nel territorio federale o la tutela dell’unità giuridica o economica nell’interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria (*erforderlich*) una disciplina legislativa federale”<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Infatti, nell’ambito dell’evoluzione del “federalismo cooperativo” la linea interpretativa mantenuta costantemente dalla Corte Suprema si basa sulla distinzione tra “pressure” e “compulsion”; v. le pronunce sulla *Social Security Act* del 1935 (in particolare, *Helvering v. Davis* e *Chas. C. Steward Machine Company v. Davis*, entrambe del 1937), successivamente estesa anche al *Fair Labor Standards Act* del 1938 (*United States v. Darby*, 1941), e ancora di recente la *Obama’s Health Care Law* (*NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519, 2012).

<sup>64</sup> L’esercizio della competenza concorrente da parte della Federazione nell’ordinamento costituzionale tedesco crea una preclusione che impedisce ai *Länder* di intervenire nella materia con la loro legislazione (Art. 72, comma 1, GG, “Nell’ambito della competenza legislativa concorrente, i *Länder* hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non abbia esercitato con una legge la propria competenza legislativa”).

<sup>65</sup> La *Erforderlichkeitsklausel* esprimerebbe, altresì, un vincolo meno stringente della *Bedürfnisklausel*, dal momento che quest’ultima tendeva all’uniformità delle condizioni di vita, mentre la prima era rivolta a rendere le condizioni di vita

In occasione, poi, delle modifiche costituzionali del 2006, sulla “*Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*” (nota anche come “*Föderalismusreform*”), la clausola sulla sottrazione della competenza concorrente ai *Länder* ha subito un cambiamento ulteriore volto a definire e limitare meglio gli interventi della Federazione; la *Erforderlichkeitsklausel* è stata mantenuta con riferimento a un numero limitato di materie<sup>66</sup>, prevedendo come elemento di innovazione la c.d. “*Abweichungskompetenz*”<sup>67</sup>, per la quale, in ambiti determinati dalla stessa disposizione, si ammette la possibilità di una competenza legislativa in deroga dei *Länder*, rispetto alle leggi federali, rafforzando così la loro autonomia, ma al contempo dando luogo ad una condizione inedita del federalismo tedesco: quella dell’*asimmetria*<sup>68</sup>.

In terzo luogo, si può richiamare il più asimmetrico dei regionalismi: quello spagnolo. La Costituzione del Regno di Spagna, sin dai suoi primi articoli sull’organizzazione territoriale dello Stato dispone che “Lo Stato garantisce la effettiva realizzazione del principio di solidarietà consacrato nell’articolo 2 della Costituzione, vegliando allo stabilimento di un adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo, tenendo conto in particolare delle circostanze connesse alle situazioni delle isole” (art. 138) e prosegue proclamando che “Tutti gli Spagnoli hanno gli stessi diritti e obblighi in qualunque parte del territorio statale” (art. 139) e, infine, prevede nella competenza esclusiva dello Stato “La disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l’uguaglianza di tutti gli spagnoli nell’esercizio dei diritti e nell’adempimento dei doveri costituzionali” (art. 149). Queste disposizioni, nonostante la forte connotazione regionalista dell’ordinamento spagnolo, abilitano il legislatore centrale ad

---

*equivalenti*; la qualcosa era in linea con la realtà storica della *Wiedervereinigung* (riunificazione) tedesca e le differenze tra i *Länder* occidentali e quelli orientali. Inoltre, per superare la pregressa giurisprudenza costituzionale, con una modifica dell’art. 93 GG, si è contemplata la competenza della Corte costituzionale “nei casi di divergenza di opinioni se una legge sia conforme alle previsioni dell’articolo 72, comma 2,” (v. la sentenza del 2004 sui *Kampfhunde* (cani da combattimento), BVerfGE, 110, 141 Rn. 116; e la sentenza del 2002 sulla *Altenpflegegesetz* (legge per la cura degli anziani), BVerfGE, 106, 62, Rn. 286 ss.).

<sup>66</sup> Si tratta dei “settori dell’articolo 74, paragrafo 1, numeri 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26”, della GG., che si accompagna a poche materie per le quali la legislazione federale può intervenire senza che siano soddisfatte particolari condizioni (c.d. “*Vorrangskompetenz*”, Art. 72, comma 1, GG)

<sup>67</sup> V. Art. 72, comma 3, GG: “Se il *Bund* si è avvalso della propria competenza legislativa, i *Länder* possono adottare disposizioni diverse per legge in merito a: 1. caccia (senza diritto di licenza di caccia); 2. conservazione della natura e conservazione del paesaggio (senza i principi generali di conservazione della natura, il diritto di proteggere le specie o la conservazione marina); 3. distribuzione del suolo; 4. pianificazione territoriale; 5. bilancio idrico (senza norme relative a sostanze o piante); 6. ammissioni e titoli universitari; 7. imposta sulla proprietà”.

<sup>68</sup> Infatti, per via della *Abweichungskompetenz* dei *Länder*, per la prima volta esiste una grande quantità di leggi federali parziali, vale a dire una legge che si applica solo in alcuni *Länder*. Inoltre, rispetto alla legge federale non è chiaro se e quali leggi regionali con diverso contenuto siano state emesse. Sono anche ipotizzabili leggi dei *Länder* che si discostano solo parzialmente, in modo da creare una complessa rete di disposizioni. Infine, si vede il pericolo di un continuo avanti e indietro, un “gioco di ping-pong” tra legislatori federali e regionali (v. anche le sentenze del BVerfGE 111, 10 sulla *Ladenschlussgesetz* (legge sull’orario di chiusura dei negozi) e 111, 126 sulle *Juniorprofessur* (incarico di professore giovane).

intervenire con la propria legge sulla legislazione delle Comunità autonome per la salvaguardia delle situazioni soggettive dei cittadini e l'eguaglianza<sup>69</sup>.

Infine, nel caso italiano il nuovo Titolo V offre clausole perspicue per il mantenimento di condizioni di eguaglianza e salvaguardia dei "diritti civili e sociali" che stanno alla base della cittadinanza.

A tal riguardo, innanzi tutto, bisogna ricordare la competenza esclusiva dello Stato rivolta alla perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.) e la previsione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, quarto comma, Cost.) che si sommi alle risorse proprie di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, per consentire loro di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite, tra i quali rientrano il funzionamento di rilevanti servizi e la produzione di beni pubblici che attengono ai diritti civili e sociali.

In secondo luogo, la Costituzione prevede determinati poteri legislativi che riguardano la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (secondo l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.); e, più in generale, per i diritti la cui disciplina rientra nell'esercizio delle competenze concorrenti dell'art. 117, terzo comma, Cost., non vanno trascurati i poteri legislativi attribuiti allo Stato per l'unificazione della disciplina delle materie, affidata alla determinazione dei principi fondamentali.

Esiste, poi, un richiamo alla "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare (al)la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali", anche se come clausola di esercizio del potere sostitutivo (art. 120, secondo comma, Cost.) e non come regola per lo spostamento della competenza legislativa a favore dello Stato per la realizzazione dell'unità giuridica ed economica.

La Costituzione italiana, in definitiva, mostra un grande equilibrio tra i diversi momenti di spettanza statale e regionale, volti a rendere effettiva la salvaguardia dei diritti fondamentali<sup>70</sup>. In questo si è anche manifestato un particolare sostegno della giurisprudenza costituzionale, la quale ha esteso quanto più è possibile il tema della sostenibilità dei diritti sociali, per ribadire come lo Stato regionale e le autonomie sono poste al servizio dei cittadini<sup>71</sup>.

Non va dimenticato, da ultimo, che dall'esperienza italiana emerge un particolare senso di responsabilità delle Regioni italiane che nell'ambito del welfare e dei servizi sociali hanno

<sup>69</sup> V. L.M. DIEZ-PICAZO, *Federalismo, Regionalismo e Welfare State: profili comparati*, in *Regionalismo, Federalismo e Welfare State*, Atti del Convegno (Roma, 9-10 Maggio 1996), a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie - "Massimo Severo Giannini" - Consiglio Nazionale delle Ricerche, Giuffrè, Milano, 1997, 232 ss.

<sup>70</sup> V. G. SILVESTRI, *Riparto delle competenze tra Stato e Regioni e tutela dei diritti fondamentali*, in *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 1841 ss.; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali. Rivista di Diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2018.

<sup>71</sup> V. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, 16 marzo 2017; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali. Rivista di Diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2018.

sviluppato un coordinamento della loro legislazione che ha determinato una certa eguaglianza delle prestazioni erogate, sia dove per queste erano previsti i livelli essenziali, per opera dello Stato<sup>72</sup>, sia per quelle in cui i livelli essenziali sono stati definiti dalle Regioni stesse<sup>73</sup>.

Si aggiunga, infine, che anche le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che le Regioni ordinarie possono richiedere a norma dell'art. 116, terzo comma, Cost., potrebbero essere destinati a migliorare ancora di più lo standard di tutela dei diritti nelle Regioni richiedenti<sup>74</sup> e, anche se possono essere fonte di asimmetria, costituiscono un elemento dinamico e un incentivo verso una sana competizione orizzontale, che non depotenzerebbe il particolare ruolo riconosciuto alla legge statale e, semmai, impegnerebbe ancora di più lo Stato centrale ad affrontare la particolare condizione del divario che tocca in particolare le Regioni meridionali<sup>75</sup>.

## 10. Federalismo, eguaglianza e omogeneità

Quanto sin qui osservato, con riferimento alla teoria del federalismo, così come alle costituzioni federali e a quelle regionali, ci porta a considerare se la differenziazione, rispetto all'unificazione, sia un problema per l'affermazione del principio di eguaglianza.

Indubbiamente il principio di differenziazione che pervade gli ordinamenti federali sembrerebbe avere un ruolo maggiore rispetto a quello di unificazione derivante dalla creazione del *foedus*, dell'alleanza tra gli Stati membri, per cui potrebbe apparire giustificata la critica che il federalismo crea asimmetria tra i territori e diseguaglianza tra i cittadini della Federazione.

Certamente questa sensazione avrebbe dalla sua tutti casi di c.d. "federalismo per dissociazione", come sono quegli ordinamenti che conservano la cornice federale per evitare la dissoluzione stessa dello Stato federale o la secessione di alcune sue unità costituenti (Scozia, Catalogna, Quebec) e, persino, dove i conflitti etnici potrebbero determinare situazione di guerra (Bosnia Erzegovina). In questi casi, infatti, le asimmetrie territoriali possono essere una manifestazione di forti diseguaglianze disparità territoriali.

In realtà, in questi casi il federalismo tende a perdere di carattere e si riduce al semplice mantenimento della pace all'interno della federazione e quando non riesce neppure in questo

---

<sup>72</sup> V. M. BERGO, I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia tra la tutela alla salute e l'equilibrio di bilancio, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017; I. CIOLLI, *La salute come diritto in movimento. Eguaglianza, universalismo ed equità nel sistema sanitario nazionale, oggi*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2019, 13 ss.

<sup>73</sup> V. G. NAPOLITANO, *Tendenze delle politiche regionali nel settore socio-assistenziale*, in ISSIRFA-CNR, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, 379 ss.

<sup>74</sup> V. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

<sup>75</sup> V. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4; Id., *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in *Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, 18 febbraio 2019, in [www.astrod-online.it](http://www.astrod-online.it); Id., *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), Studi e interventi (febbraio 2019).



— come la storia testimonia — la fine è in genere la dissoluzione della stessa Federazione, consensualmente o con l'uso della forza.

Al di fuori di queste ipotesi disastrose, però, sembra più esatto affermare che il federalismo può tendere a creare differenziazione, ma solo per adeguare l'esercizio del potere a condizioni particolari e, perciò, per essere meglio rispondente alle condizioni del territorio e dei cittadini; e che, anzi, il federalismo non comporta il rafforzamento delle disparità esistenti. Infatti, nella sua "essenza" c'è la spinta verso un avanzamento di tutti i territori e il miglioramento dell'eguaglianza tra i cittadini, che (come anche la libertà) non è qualcosa di predato, ma — come si era notato all'inizio — va perseguita attivamente, grazie all'intervento dei pubblici poteri; sicché, anche le asimmetrie, soprattutto se accentuate, non sono sopportate molto a lungo nel tempo. Risiede, peraltro, qui la sua differenza principale con un'altra forma politica ben presente storicamente, nel passato e nel presente, quale è la forma dell'"impero"<sup>76</sup>.

In definitiva, si può affermare che nel federalismo si pone la necessità di un equilibrio tra uniformità e differenziazione, in quanto si tratta di una forma politica che nasce per unire, ma al contempo per mantenere distinte e vitali le diverse unità costitutive della Federazione. Diversamente, l'unificazione, nel determinare una concentrazione di poteri in capo al legislatore federale, corre il rischio di esaurire la logica del federalismo, generando quell'inconveniente che il federalismo vuole per definizione impedire, essendo portatore di una divisione verticale dei poteri; allo stesso modo, è facile comprendere che dove la differenziazione dovesse assumere un carattere dominante nella Federazione si potrebbero giungere — come si è appena detto — a conseguenze disastrose per la vita di questa.

Nei sistemi federali ciò determina una tensione costante e dinamica tra uniformità e differenziazione, dal momento che tanto l'uniformità, quanto la differenziazione, rispetto al trattamento dei cittadini, non possono superare determinate soglie e, in termini di eguaglianza dei cittadini, questa tensione può comportare delle diversità delle condizioni di vita a seconda della parte di territorio in cui si vive, ma mai in modo sproporzionato e permanente.

E, in particolare, si può sostenere che una strategia tendente a limitare le differenziazioni che possono incidere sull'eguaglianza tra i cittadini e su determinati loro diritti, come la salute, il lavoro, la sicurezza, ecc., può comunque richiedere, per aversi una organizzazione federale efficiente, che vi sia un particolare mix di elementi di controllo centrale e di autonomia, scegliendo con cura gli elementi di unificazione e quelli di differenziazione. In tal senso, anche all'interno della Federazione una certa gerarchia appare necessaria, ma non troppa, e entità autonome, con poteri regolati dal principio di responsabilità, sono assolutamente necessarie.

Di conseguenza, si può dedurre da questa premessa che l'eguaglianza dei cittadini, nel senso qui trattato, sia conforme all'essenza del federalismo e che questo sia rivolto a costituire un sistema unitario saldo nei suoi confini con una dinamica interna che si muove tra uniformità e

---

<sup>76</sup> V. il nostro *Empires and states in the processes of formation and dissolution of government systems*, in *Humanities and Rights*, n. 2/2020.

differenziazione e tale da assicurare disequaglianze sopportabili di trattamento dei cittadini<sup>77</sup>. Da questo punto di vista, la teoria del federalismo, pur essendo sottoposta alle tensioni del principio di eguaglianza, richiede soprattutto che la Federalizzazione sia omogenea<sup>78</sup>.

Sin dal suo primo apparire il federalismo è stata una dottrina non di semplice pace (con la deposizione dello *jus bellum* tra i federati), ma di vera e propria pacificazione, comportando l'assenza di conflitti, oppure la capacità di risoluzione di eventuali conflitti attraverso il diritto.

Il principio di omogeneità offriva la giusta prospettiva affinché la risoluzione dei conflitti da parte della Federazione potesse essere condivisa dagli Stati membri, e l'omogeneità costituiva la raccolta dei principi che consentivano di identificare la "forma" della Federazione, dal momento che i caratteri dell'omogeneità "tracciano i criteri essenziali relativi ai rapporti della struttura organizzativa con gli altri elementi dell'ordinamento"<sup>79</sup>.

In genere il principio di omogeneità può essere espresso nel testo della Costituzione federale, oppure può essere desunto dal sistema costituzionale. Si pensi, nel primo senso, all'Art. IV, sez. 4, della Costituzione statunitense del 1787: "Gli Stati Uniti garantiranno a ogni Stato in questa Unione una forma di governo repubblicana"<sup>80</sup>; mentre un esempio del secondo caso è dato dal principio monarchico, sotteso alla Costituzione del Reich tedesco del 1871.

<sup>77</sup> V. in tal senso anche ulteriori riferimenti in A. SHORTEN, *Federalism, Contractualism and Equality*, cit., 149.

<sup>78</sup> Sul principio di omogeneità v. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 490, per il quale "ogni federazione si basa su un presupposto essenziale, ossia sull'omogeneità di tutti i membri, cioè su una affinità sostanziale, che fonda un accordo concreto, effettivo degli Stati membri e fa sì che il caso estremo di conflitto non abbia luogo all'interno della federazione"; e sottolinea come l'omogeneità federale possa fare riferimento ai diversi ambiti della vita umana, tra cui spiccano l'affinità nazionale della popolazione e l'affinità del principio politico (come la democrazia). Si tratta di un insegnamento che ha alle sue spalle una condivisione con una delle più importanti teorie costituzionali del pensiero liberale; il riferimento è a J. S. MILL, *Considerations on Representative Government* (1861), che affermava: "To render a federation advisable, several conditions are necessary. The first is, that there should be a sufficient amount of mutual sympathy among the populations. The federation binds them always to fight on the same side; and if they have such feelings towards one another, or such diversity of feeling towards their neighbours, that they would generally prefer to fight on opposite sides, the federal tie is neither likely to be of long duration, nor to be well observed while it subsists. The sympathies available for the purpose are those of race, language, religion, and above all, of political institutions, as conducing most to a feeling of identity of political interest" (Chapter XVII).

<sup>79</sup> Così, in relazione ai quattro principi fondamentali (democratico - personalista - lavorista - pluralista) della Costituzione italiana individuati da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova 1975, I, 148 ss.; gli elementi del principio di omogeneità - seguendo il linguaggio della dottrina tedesca - possono essere considerati come i *Bauprinzipien der Verfassung* (v. A. MERKL, *Die Baugesetze der österreichischen Verfassungsrecht*, in *Die Republik Österreich*, Hrsg. H. R. Klecatsky, Wien 1968, 77 ss.) o i *Strukturprinzipien eines Staates* (v. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl, München 1984, I, 551 ss.) che sono *die für diesen maßgeblichen Leitgrundsätze seines Aufbaus, die gestaltgebenden Festlegungen seiner Staatlichkeit, kurz: die leitenden verfassungsrechtlichen Prinzipien, die der Staatsorganisation das Gepräge geben, the constitutional framework of government* (552).

<sup>80</sup> Nei *Federalist Papers* no. 43 Madison osservò: "The more intimate the nature of such a union may be, the greater interest have the members in the political institutions of each other; and the greater right to insist that the form of government under which the compact was entered into should be substantially maintained. ... Governments of dissimilar principles and forms have been found less adapted to a federal coalition of any sort, than those of a kindred nature". La Corte suprema fin dal caso *Luther v. Borden* (1849) l'ha interpretata alla luce della *political question doctrine* (competente è il Congresso)



In Costituzioni più recenti le clausole di omogeneità sono arricchite dalla previsione di un complesso di principi e valori, come nel caso dell'art. 28 GG, per il quale “l'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve corrispondere ai principi repubblicano, democratico e dello stato i diritto sociale, nel senso di questa Legge fondamentale” con un rinvio ai principi di struttura della Federazione (art. 20 GG).

Persino l'Unione europea, pur mancando ancora di diversi elementi federali, annovera una clausola di omogeneità, che ancora il suo fondamento ai “valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”, aggiungendo che “Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”<sup>81</sup>.

Nelle Costituzioni, come quella italiana, in cui manca un riferimento espresso all'omogeneità che riguardi gli ordinamenti delle unità costitutive, e in cui i principi di struttura dello Stato contribuiscono a definire i caratteri dell'omogeneità, non è un caso che la fonte organizzativa della Regione, lo Statuto di cui all'art. 123 Cost., prescriva l'armonia con la Costituzione, e cioè con i principi costituzionali.

Ora, il principio di omogeneità assume un carattere verticale: esso non si limita a riassumere, ma prescrive anche la necessità di inverare gli elementi che, secondo la disposizione o il sistema costituzionale, lo caratterizzano.

Questo punto di arrivo implica alcune conseguenze sulla funzione che svolge il principio di omogeneità. In primo luogo, se questo è prescrittivo di un determinato contenuto, è anche fonte di una garanzia, giacché esige che sia lo Stato membro, e non la Federazione, a renderlo effettivo nell'ambito del proprio ordinamento.

Ciò discende dalla circostanza che si è in presenza di una relazione di tipo federale tra Federazione e Stati membri, di carattere pubblicistico, consentendo alla prima di “sorvegliare” gli ordinamenti degli Stati membri, ove mai dovessero darsi situazioni non compatibili con i principi costituzionali e la tutela dei diritti fondamentali.

Osservava Carl Schmitt, che pure sosteneva il dualismo di esistenza politica della federazione e degli Stati membri, che “non c'è nessuna federazione senza intromissione della federazione negli affari degli Stati membri. Poiché la federazione ha un'esistenza politica, essa deve avere un diritto di sorveglianza, deve potere decidere e in caso di necessità intervenire sui mezzi per la conservazione, la tutela e la sicurezza della federazione”<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> V. S. MANGIAMELI, *Article 2*, in *TEU Commentary*, Heidelberg 2013.

<sup>82</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 483.