

INDICE

INTRODUZIONE	<i>pag.</i>
RAGIONARE DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO IN ITALIA E IN EUROPA	XIII

PARTE I

I PRIMI PASSI DEL PROCESSO DI DIFFERENZIAZIONE: 2006-2015

CAPITOLO 1

LA RICHIESTA DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO COME RIMEDIO AL FALLIMENTO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2006

1. Morte alla riforma costituzionale, viva la riforma costituzionale	3
2. Le prime iniziative	5
2.1. L'esempio del Piemonte: una analisi del contenuto delle richieste	5
2.2. La Regione Veneto: una strada parzialmente diversa	7
2.3. Il caso della Lombardia: una estesa richiesta (12 materie) per l'apertura dei negoziati con il Governo	8
3. La nuova ondata di fervore autonomistico	11
4. Differenziazione vs. unità nazionale?	13

CAPITOLO 2

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E UTILIZZAZIONE
DELL'ART. 116, III COMMA, COST. (CON PARTICOLARE
RIGUARDO AL REGIME DEI DIRITTI SOCIALI)

- | | |
|---|----|
| 1. Divergenze e differenziazioni: considerazioni preliminari | 15 |
| 2. L'attuazione del regionalismo differenziato esige un cambio di prospettiva | 18 |
| 3. Le condizioni per mantenere in equilibrio uniformità e differenziazione | 21 |

CAPITOLO 3

VERSO UNA *FORMA DI STATO* A REGIONALISMO
DIFFERENZIATO? RIFLESSIONI SUL CONCETTO
DI *FORMA DI REGIONE*, SUI PRINCIPI FONDAMENTALI
STATUTARI E SULLA LORO EFFETTIVITÀ

- | | |
|---|----|
| 1. Forma di Stato e forma (o "forme") di Regione: contrapposizione o integrazione? | 24 |
| 2. La configurabilità di una forma di Regione da identificarsi in relazione al concetto di forma di Stato | 25 |
| 2.1. Prime differenziazioni delle due espressioni | 25 |
| 2.2. Forma di Stato e forma di Regione alla luce delle diverse configurazioni del rapporto tra gli elementi fondamentali della statualità | 26 |
| 2.3. Verso una concezione sostanziale di forma di Stato e di forma di Regione | 29 |
| 2.4. La forma di Regione: fonti e principi generali | 32 |
| 3. La forma di Regione nella giurisprudenza costituzionale sulle "norme programmatiche" dei nuovi statuti regionali | 37 |
| 3.1. Le espressioni programmatiche contenute nei nuovi Statuti: verso una forma di Stato a regionalismo differenziato? | 37 |
| 3.2. La giurisprudenza costituzionale sulle norme programmatiche dei nuovi Statuti | 41 |
| 3.2.1. Gli antefatti: norme programmatiche nella Costituzione ... | 42 |

	<i>pag.</i>
3.2.2. ... e negli Statuti regionali antecedenti alla riforma del 1999	42
3.3. L'intervento della Consulta	46
3.4. Le critiche della dottrina	49
3.5. Norme programmatiche e forma di Regione: quale ruolo per l'armonia con la Costituzione?	53
4. La forma di Regione tra dimensione costituzionale e scelte di politica legislativa regionale, ovvero della prevalenza del diritto politico sul diritto costituzionale	55

CAPITOLO 4

REGIONI ED ETEROLOGA: I LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA, IL COORDINAMENTO POLITICO INTERREGIONALE E LE SCELTE REGIONALI DIFFERENZIATE IN MATERIA

1. La sentenza della Corte costituzionale che ammette la fecondazione eterologa. Nuovi diritti e nuovi problemi	59
2. Diritti fondamentali, legge e giurisprudenza	62
3. Le diverse iniziative adottate dalle Regioni in fase di prima attuazione della sentenza	68
4. Il documento delle Regioni del 14 settembre 2014	72
4.1. La natura del documento e la sua lettura in chiave tecnico-politica	72
4.2. I contenuti	75
4.3. Le delibere regionali attuative dell'Accordo	78
4.4. Un affondo sui costi	81
5. La legge di stabilità e i contenuti del maxiemendamento	83
6. La necessaria congruenza tra i livelli essenziali delle prestazioni e il loro finanziamento	84

PARTE II

IL PRIMO NUCLEO DELLE RICHIESTE REGIONALI
ALL'INDOMANI DEI REFERENDUM
DEL 22 OTTOBRE 2017: LE REGIONI PROTAGONISTE

CAPITOLO 1

I REFERENDUM DEL 22 OTTOBRE 2017:
UNA NUOVA TAPPA DEL PERCORSO REGIONALE
VERSO UN INCREMENTO DELL'AUTONOMIA

1. Una ricognizione degli antefatti	89
2. I primi tentativi di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: l'esempio della Regione Lombardia	92
3. La ripresa dei tentativi di differenziazione	96
4. La "via lombarda" all'acquisizione di spazi di autonomia come soluzione ai ritardi e alle difficoltà del percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.	97
5. Le iniziative referendarie di Lombardia e Veneto	99
6. Gli scenari post-referendari	102

CAPITOLO 2

DOPO I REFERENDUM DEL 2017: UNA INIZIATIVA
POLITICA IMPORTANTE COME FERMENTO DI NOVITÀ
PER IL REGIONALISMO NEL SUO INSIEME

1. Il percorso irregolare e non ancora concluso delle richieste di "maggiore autonomia" avanzate da alcune regioni italiane	108
1.1. Lombardia, Veneto, Emilia: similitudini e differenze	109
2. L'impianto normativo dell'art. 116, III comma: aspetti problematici segnalati ieri e attuali ancora oggi	112
3. Ulteriori elementi problematici	119
3.1. I cambi di natura delle materie devolute	120
3.2. Il rapporto tra l'intesa e la legge	124

	<i>pag.</i>
4. Cenno alla storia della rivendicazione dell'autonomia. Il d.d.l. Lanzillotta del 2007/2008	125
5. I primi passi dopo i referendum: la differenziazione regionale alla ribalta	131
5.1. La posizione del Governo	131
5.2. La posizione dell'Emilia-Romagna	133
5.3. Il massimalismo lombardo ...	135
5.4. ... e quello del Veneto	138
5.5. Le trattative fino alla stipula dei tre preaccordi	142
6. I tre accordi preliminari del 28 febbraio 2018: un passo indietro verso l'uniformità?	142
6.1. La parte generale dei preaccordi	144
6.2. Gli allegati: tutela e sicurezza del lavoro	145
6.3. Gli allegati: l'istruzione	146
6.4. Gli allegati: la tutela della salute	149
6.5. Gli allegati: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	151
6.6. I rapporti con l'Unione europea	153
7. I primi passi della XVIII legislatura: solo accelerazione o un cambio di passo? Un quadro ancora in fieri	154
7.1. La nuova spinta politica delle Regioni verso la differenziazione	154
7.2. Le posizioni delle diverse regioni all'abbrivio della nuova legislatura	157
7.2.1. Lombardia	157
7.2.2. Emilia-Romagna	159
7.2.3. Toscana	160
7.2.4. Marche e Umbria: ipotesi di intesa pluriregionale?	162
7.2.5. Le prese di posizione delle Regioni del Sud	164
7.3. La proposta di una legge di delegazione avanzata dalla Regione Veneto	165
8. Al di là della differenziazione: le problematiche dell'uniformità da calibrare con le differenze	172

PARTE III

IL DIBATTITO *IN FIERI* IN MATERIA
DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO:
OSSERVAZIONI SU UNA *NEVER-ENDING STORY*

CAPITOLO 1

L'ART. 116, III COMMA, COST.:
UNA MODIFICAZIONE GENETICA?

- | | |
|---|-----|
| 1. Dalle origini alle sfide attuali: la faccia nascosta dell'art. 116, III comma, Cost. | 177 |
| 2. Il percorso di attuazione: l'emergere della nuova prospettiva | 181 |
| 3. Il dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato e la complessità del contesto entro cui si inserisce | 182 |
| 4. Un dialogo razionale e costante come unica via per ottenere risultati condivisi. | 183 |

CAPITOLO 2

L'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO:
I PROCEDIMENTI

- | | |
|---|-----|
| 1. Il travagliato percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: gli antefatti | 187 |
| 2. Forme embrionali di coinvolgimento precoce del Parlamento: un nota bene sul d.d.l. del Veneto. La mancanza di una "cultura della differenziazione" | 192 |
| 3. Una riflessione necessaria partendo dal dettato normativo: dal rapporto tra intesa e legge a quello tra poteri dello Stato | 197 |
| 4. Differenziazione e rischio di frantumazione: un mito da sfatare? L'esempio della sanità come osservatorio privilegiato | 205 |

pag.

CAPITOLO 3

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO
IN BILICO TRA DUE GOVERNI

- | | |
|--|-----|
| 1. Il processo di differenziazione dinnanzi ai mutamenti dell'assetto politico del Governo italiano | 209 |
| 2. Una analisi del recente passato: il percorso di attuazione del regionalismo differenziato sotto il Governo giallo-verde | 210 |
| 3. L'approccio del Governo giallo-rosso | 215 |
| 4. Uno sguardo al futuro | 219 |

CAPITOLO 4

CONCLUSIONI *AD INTERIM*:
UNO SGUARDO ALL'ATTUALITÀ

- | | |
|--|---------|
| 1. Parlare di differenziazione in tempo di crisi | 225 |
| 2. Le tappe principali che hanno condotto alla situazione attuale | 234 |
| 2.1. Le intese del febbraio 2019 | 234 |
| 2.2. Le pre-intese del 2018 | 238 |
| 2.3. I problemi procedurali irrisolti, comuni alle diverse fasi e l'emergere dell'esigenza di una legge generale di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. | 241 |
| 2.4. Le conseguenze del generalizzarsi della richiesta di poteri differenziati nelle diverse regioni italiane sulla struttura amministrativa dello Stato centrale. Cenno | 245 |
| 3. Lo schema di d.d.l. presentato dal Ministro per gli Affari regionali del Governo giallo-rosso: la centralità della determinazione dei LEP nel percorso di attuazione del regionalismo differenziato | 247 |
| 4. Verso una sanità ricentralizzata? Considerazioni sulla base delle richieste avanzate dalle Regioni in materia | 255 |
| 5. Breve nota conclusiva | 257 |
|
<i>Bibliografia</i> |
261 |

INTRODUZIONE

RAGIONARE DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO
IN ITALIA E IN EUROPA

Il percorso volto a dare attuazione al regionalismo differenziato, previsto all'art. 116, III comma della Costituzione, è stato contraddistinto da improvvise accelerazioni, seguite da battute d'arresto e da brusche inversioni di marcia dovute, oltre che all'endemica resistenza all'autoriduzione dei partiti politici e degli apparati amministrativi centrali, anche al rapido avvicinarsi dei diversi Governi insediati nei palazzi romani. Nel momento in cui si scrive, poi, un ulteriore elemento di criticità si è imposto con forza in un contesto già per sé intricato ed articolato: la pandemia provocata dalla diffusione del Covid-19. Essa ha accentuato la conflittualità tra i due livelli di governo già presente nella prassi quotidiana delle relazioni tra Stato e Regioni, tanto che da più parti si è giunti a mettere in dubbio non solo l'utilità di proseguire nel menzionato processo di differenziazione regionale ma addirittura l'opportunità stessa di mantenere in capo agli enti regionali funzioni, soprattutto in materia sanitaria, ad essi spettanti in base all'art. 117 della Costituzione¹.

¹ Sui poteri delle Regioni in tale delicato ambito ed esercitati nel momento dell'emergenza, si veda anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021, depositata il 12 marzo 2021, secondo cui spetta allo Stato e non alle Regioni determinare le misure necessarie al contrasto della pandemia. La Corte ha ritenuto infatti che «il legislatore regionale, anche se dotato di autonomia speciale, non può invadere con una sua propria disciplina una materia avente ad oggetto la pandemia da Covid-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, a titolo di proflessi internazionale». Sul problema del rapporto tra stato e regioni in materia vaccinale sia consentito rinviare, da ultimo, a L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e leale collaborazione*, Editoriale, in *Le Regioni*, 1, 2021, p. 1 ss.

In questa situazione segnata dall'emergenza, non solo sanitaria ma anche economica e sociale, ripercorrere criticamente alcuni dei principali momenti del cammino di differenziazione sin qui percorso può offrire spunti di interesse per valutare con obiettività se continuare ad avanzare lungo le direttrici tracciate dopo il 2001 oppure prendere nel futuro prossimo direzioni nuove, andando alla ricerca di un livello di governo regionale adeguato a scenari che stanno velocemente modificandosi².

Se esiste un *fil rouge* che connette tutti i segmenti della presente ricerca, esso è quello che ne orienta l'analisi non tanto verso la ragion d'essere del regionalismo stesso, che non si vuole certo mettere in discussione in questa sede, ma verso la domanda sul se e come le richieste di ulteriore differenziazione avanzate da enti regionali già differenziati possano dare un effettivo contributo all'inveramento della *forma di Stato democratico sociale* che è la cifra del nostro ordinamento.

E, pertanto, il lavoro prende avvio dai primi tentativi di porre in essere forme di regionalismo differenziato, mossi dalla convinzione che, dopo il fallito tentativo di riforma costituzionale del 2006, fosse più che mai necessario ripartire con una lettura del tema sotto un punto prospettico differente. La ricostruzione svolta nelle Parti II e III e attinente agli anni più recenti è invece finalizzata ad offrire una ricostruzione di quanto è accaduto fino allo scoppio della pandemia, nella consapevolezza che spesso la narrativa sul regionalismo differenziato, fatta propria in sede politica, è stata essenzialmente mossa dalla volontà di ottenere consensi, mancando invece una prospettiva più tecnica – e ad un tempo più realistica – che intenda cioè la differenziazione come uno strumento di efficientamento delle politiche regionali, nel tentativo di ridare alle Regioni stesse la loro dignità di enti non solo capaci di produrre leggi ma anche di porre in essere un'Amministrazione al servizio del cittadino perché più vicina ad esso.

Quest'ultima linea di lavoro, mirata ad analizzare la realtà concreta e le potenzialità del percorso di differenziazione, al di là dei proclami e degli intenti dei partiti, è stata una costante della presente ricerca, caratte-

² Dato alle stampe nel marzo del 2021, il presente lavoro giunge a ricostruire i percorsi del regionalismo differenziato nel pieno della pandemia che, come è noto, ha messo in secondo piano il tema che qui si affronta. Il nuovo governo, entrato in funzione nel febbraio dello stesso anno, non ha ancora messo in agenda nulla che vi si riferisca.

rizzata dall'ascolto attento ma disincantato della comunicazione politica in materia e ad un tempo dal tentativo di approfondire le richieste effettivamente portate avanti dai corpi burocratici statali e regionali, entrambi attenti ad assecondare la politica pur senza stravolgere l'insieme dei compiti legislativi ed amministrativi che su di essi incombono.

Ecco quindi che, mentre la Parte I mira ad esaminare le prime proposte di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., ponendo anche particolare attenzione al regime dei diritti sociali e agli influssi sulla *forma di Stato* che la differenziazione potrebbe esercitare, la Parte II prende abbrivio proprio dal momento che ha rilanciato con forza il dibattito sul regionalismo differenziato: i referendum del 22 ottobre 2017, tenutisi, come noto, in Lombardia e Veneto. A questo evento, che ha rappresentato una nuova tappa, ancora inconclusa, del processo in esame, si sono susseguite varie vicende, analizzate nella Parte III, che hanno visto quali protagoniste non solo le tre Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, promotrici del rilancio del dialogo con lo Stato, bensì anche molte altre Regioni che, a diverso titolo e con diversi toni e istanze, si sono inserite nel dibattito politico e istituzionale apertosi nel 2017, a conferma che il tema della differenziazione non riguarda solo alcuni segmenti dell'intero ma l'intero stesso e la sua ultima connotazione. L'instabilità politica che ha caratterizzato la XVIII legislatura fa da sfondo all'intero processo di attuazione del regionalismo differenziato, che risulta pertanto costellato da differenti ma altrettanto instabili e tutt'altro che definitivi punti di arrivo poi successivamente sconfessati.

Ora, se la discussione sull'art. 116, III comma, Cost. viene intesa quale forma di "*rivitalizzazione del regionalismo*" e quindi occasione per rimettere al centro del dibattito politico e accademico le Regioni, potrebbe essere non inutile riandare – come per una parentesi di riflessione – ad un tema che connota la natura originaria dei nostri Enti: quello della *forma di Regione* e dei suoi riverberi sulla *forma di Stato* intesa come modalità non solo di individuare ma anche di ripartire (o non ripartire) le funzioni tra centro e periferia. Argomentare sull'intreccio tra le due *forme* consente di dare un più solido fondamento al presente lavoro, alla ricerca delle peculiarità che si rinvergono nel nostro Paese quanto ai luoghi su cui far ricadere le scelte fondamentali del rapporto tra dimensione pubblica e società civile. Nella medesima logica è da leggersi il contributo in-

serito al Capitolo 4 della Parte I, nel quale, pur essendo al centro dell'analisi la specifica sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2014 in materia di fecondazione eterologa, vengono nondimeno mosse osservazioni sul particolare ruolo delle Regioni, mettendo in luce, in questa materia, quell'intreccio tra diritti, competenze e finanziamenti che assume fondamentale importanza al momento di dare attuazione ai c.d. nuovi diritti, anche in chiave di differenziazione.

L'oggi, come si è anticipato, deve infine fare i conti con la pandemia e con le problematiche che essa ha fatto emergere: anche per questo – ma non solo, poiché, come si vedrà il dibattito era estremamente acceso ed aperto nell'inverno 2019 – la discussione e lo studio di questo tema si presenta ancora fortemente in divenire, come il recente Seminario organizzato il 12 giugno 2020 dal Gruppo di Pisa sta a dimostrare, evidenziando inoltre il grande contributo che la comparazione con altri Paesi europei può offrire alla discussione nostrana. E, invero, proprio dall'esperienza comparata, che tante 'differenziazioni' alberga in sé, possono essere utilmente acquisite tre grandi parole con cui rivisitare il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. oggetto di questo volume.

La prima parola riguarda i sentimenti identitari che la domanda di differenziazione stessa contiene; *l'identità* di un popolo o di parti dello stesso gioca un ruolo importante nelle richieste di differenziazione tra territori e sarebbe bene non dimenticarlo. Gli effetti di una tale dimenticanza sono del resto evidenti nella narrazione dell'esperienza spagnola degli ultimi decenni³: se il regionalismo finisce per diventare una forma di omologazione in cui le singole realtà locali non riescono a reperire elementi identitari che consentano di far emergere, in un processo di riconoscimento, le proprie specificità territoriali, sociali, economiche e culturali, allora il regionalismo finisce per ridursi da esperienza autenticamente politica ad esperienza amministrativa e il centralismo torna ad occupare a tutto campo il panorama dello Stato, composito di nome ma di fatto

³ Per approfondimenti, si rimanda a M. IACOMETTI, *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti composti? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, in Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto", 2020, p. 279 ss. e, nel medesimo Quaderno, J. URIAS, *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración*, p. 45 ss.

sordo alla diversità. Tracce di questa dimensione sono presenti anche in Inghilterra⁴, la cui storia nazionale ha sempre molto da insegnare a noi continentali, a partire dalla valorizzazione del ruolo del Parlamento sovrano, pur mitigata dalle convenzioni e dalle prassi che tanto spazio occupano in quella esperienza.

La seconda parola è *cooperazione*, verticale ed orizzontale. Essa chiama in causa il ruolo degli esecutivi ed emerge sia nella vita ordinaria di uno Stato composito, come accade esemplarmente in Germania⁵, sia nei momenti di crisi, come l'esperienza della pandemia ha mostrato; allo stesso tempo quest'ultima ha reso lampanti le derive centraliste e avversariali nei casi in cui tale cooperazione non costituisce il metodo ordinario delle relazioni tra livelli di Governo (una carenza, questa, di cui in Italia abbiamo ampiamente sofferto).

Da ultimo, dalla esperienza francese⁶, si può trattenere la parola *sperimentazione*, che pure si presenta assai distante dai nostri percorsi. Tale

⁴Sul punto si rimanda in particolare al contributo di A. MCHARG, *The Model of Territorial Decentralisation in the United Kingdom*, in Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”, 2020, p. 21 ss. e nello stesso Quaderno anche C. MARTINELLI, *Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process*, p. 461 ss.

⁵Sul punto si rimanda alla relazione di K-P. SOMMERMAN al richiamato Convegno organizzato dal Gruppo di Pisa (la registrazione può essere ascoltata al seguente link <https://www.gruppodipisa.it/eventi/seminari-di-diritto-comparato/392-12-giugno-2020-webinarautonomie-territoriali-e-forme-di-differenziazione>), nonché a K-P. SOMMERMAN, *Extrajudicial Settlement of Intra-federal Conflicts in Germany: The Moderating Effect of Cooperative Federalism*, in R. TONIATTI (a cura di), *Managing Constitutional Litigation between National and Subnational Governments out of Court: An Analysis of Experiences in Europe*, in corso di pubblicazione.

⁶Come affermato da Otto Pfersmann (la cui relazione al Convegno richiamato organizzato dal Gruppo di Pisa può essere riascoltata al link <https://www.gruppodipisa.it/eventi/seminari-di-diritto-comparato/392-12-giugno-2020-webinarautonomie-territoriali-e-forme-di-differenziazione>), la Francia si muove su linee di lavoro tutte impregnate sulla legislazione, prevalentemente di tipo amministrativo, dove non mancano plurimi fattori di differenziazione, con diverse regole – ad esempio – a seconda della dimensione dei comuni, sulla base di una logica efficacemente definita di *Stato disunitario legicentrato*. Con riferimento all'ordinamento francese si rimanda anche a S. BENVENUTI, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: Da fattore di disgregazione a strumento*

espressione è stata fin qui assente dal nostro vocabolario mentre è di grande interesse anche per il contesto italiano. Sperimentare ha significato, in Francia, operare una differenziazione *soft*, non vincolata costituzionalmente, che conferisce alcune funzioni a talune collettività territoriali (ma anche ad altri organismi sociali), con lo scopo di comprendere se tale devoluzione produce effetti positivi; nell'ordinamento francese, la Costituzione consente al legislatore nazionale di creare differenziazioni tra enti, territoriali e non, di oggetto e durata limitata, allo scopo di osservarne l'applicazione e gli effetti prima di allargarla a tutto il territorio o ad alcune parti di esso. A tale parola andrebbe abbinata una ulteriore parola "gemella", quella di *valutazione degli effetti* dei provvedimenti di differenziazione, che peraltro la Francia non ha introdotto, mentre – è utile evidenziarlo sin da ora – essa è prevista dalle bozze di accordi di differenziazione predisposte dalle nostre Regioni capofila.

di integrazione?, in Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto", 2020, p. 197 ss.

PARTE I

I PRIMI PASSI
DEL PROCESSO DI DIFFERENZIAZIONE:
2006-2015

CAPITOLO 1

LA RICHIESTA DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO COME RIMEDIO AL FALLIMENTO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2006 *

SOMMARIO: 1. Morte alla riforma costituzionale, viva la riforma costituzionale. – 2. Le prime iniziative. – 2.1. L'esempio del Piemonte: una analisi del contenuto delle richieste. – 2.2. La Regione Veneto: una strada parzialmente diversa. – 2.3. Il caso della Lombardia: una estesa richiesta (12 materie) per l'apertura dei negoziati con il Governo. – 3. La nuova ondata di fervore autonomistico. – 4. Differenziazione vs. unità nazionale?

1. Morte alla riforma costituzionale, viva la riforma costituzionale.

Conclusasi con un nulla di fatto l'ultima puntata della novella delle riforme costituzionali, su quali vie può avanzare il treno un po' ansimante del regionalismo italiano? La scelta non pare ampia; prevale, come emerge dalla riflessione condotta nell'ambito della dottrina, una sorta di centralismo di ritorno nascosto negli anfratti della legislazione ordinaria, osteggiato ove possibile dalla giurisprudenza costituzionale che, in alternativa, se impossibilitata a ripristinare appieno l'autonomia regionale censurando l'operato del Parlamento, si attesta sulla linea del Piave del regionalismo cooperativo, insistendo sul modello degli accordi e delle intese.

I pochi elementi di interesse provengono dall'iniziativa politica regionale che tenta di resistere proponendo di dare attuazione dell'art. 116, III

* Il presente Capitolo ripropone con solo poche modificazioni l'editoriale apparso su *Le Regioni*, 2, 2007, pp. 199-208.

comma e dalla progettazione legislativa messa in atto dal Governo che invece punta sulla riforma del testo unico sugli enti locali¹ e a dare finalmente vita, con l'accordo delle Regioni, al federalismo fiscale².

L'attuazione dell'art. 116, III comma comporta una iniziativa regionale concordata con gli enti locali, cui deve fare seguito l'intesa col Governo e il recepimento della stessa a opera di una legge del Parlamento approvata a maggioranza dei due terzi; essa mira a conferire alla Regione che lo richiede «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tutte le materie di competenza concorrente e in alcuni settori di competenza esclusiva dello Stato³, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. Tale procedimento, attivato dalla Regione Toscana per la materia dei beni culturali si è ben presto arenato per dar luogo, alcuni anni dopo, alla decisione della Giunta regionale della Lombardia finalizzata a riaprire il discorso⁴, ottenendo un'ampia approvazione da parte del Consiglio regionale. Trascinati dell'esempio lombardo, i Governi di Veneto e Piemonte si sono anch'essi candidati a richiedere forme e condizioni particolari di autonomia e hanno posto in essere iniziative in questo senso. Tuttavia, tali sforzi non sono andati oltre l'ambito regionale: anche la Regione Lombardia, in cui il procedimento in sede regionale è concluso, non ha avuto riscontri dal Governo nazionale, che ha ignorato i diversi tentativi di sollecitare almeno una presa d'atto di quanto è stato richiesto per poi dare avvio alle attività volte a condurre all'intesa.

¹ Sul punto si legga l'Editoriale scritto da R. BIN, *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, 6, 2006, pp. 1051-1058.

² Si fa riferimento al d.d.l. governativo di attuazione dell'art. 119 Cost.

³ In particolare, norme generali sull'istruzione, giudici di pace, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁴ L'atto con il quale tale dibattito è stato riaperto è la Deliberazione n. VIII/003487 del 7 novembre 2006.

2. Le prime iniziative.

Si tratta, dunque, di attività svolte dalle Regioni, senza che il Governo ne sia stato toccato, Regioni che invece hanno dimostrato una notevole vitalità.

2.1. L'esempio del Piemonte: una analisi del contenuto delle richieste.

Più in particolare, in Piemonte, i preliminari hanno assunto la forma di un documento, predisposto dalla Giunta regionale, di abbrivio del processo. In tale documento si richiedono allo Stato nuove competenze in materia di beni culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica. Quanto ai beni culturali, è noto che la pianificazione è di competenza regionale, da esercitarsi in accordo con lo Stato (d.lgs. n. 42/2004) mentre la valorizzazione degli stessi compete, in linea di principio, all'ente proprietario del bene; in questo settore, la Regione si propone per diventare l'ente competente sul piano legislativo a creare norme per tutte la valorizzazione dei beni stessi, compresi quelli di proprietà statale, e finalizzate sul piano amministrativo ad acquisire le principali funzioni esercitate dalle Soprintendenze. Unificando competenze e funzioni la Regione ritiene di essere in grado di progettare e attuare una politica globale del settore, integrandola con le altre azioni regionali volte alla valorizzazione del suo territorio e delle sue risorse. Nel campo delle infrastrutture, la Regione si propone di limitare le competenze dello Stato alla individuazione puntuale delle ferrovie, aeroporti, porti e strade di interesse nazionale lasciando che esse siano gestite integralmente in sede regionale; essa rivendica altresì un coinvolgimento nelle scelte di programmazione e nelle fasi di progettazione e realizzazione degli interventi relativi alle grandi reti di trasporto mentre chiede la competenza piena sulle c.d. "ferrovie secondarie" escluse per definizione dalle "grandi reti di trasporto", le quali andrebbero invece integrate nelle reti del trasporto pubblico locale, e sulle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale. Infine, nelle due connesse materie "università e ricerca scientifica" la Regione si appresta a richiedere il trasferimento di risorse statali per il funzionamento ordinario delle Università nonché le risorse per l'istituzione di dottorati di ricerca o centri di eccellenza.

Le tre richieste qui analizzate rispondono a tre logiche diverse: in una la Regione mira effettivamente a svolgere un ruolo strategico nella materia considerata chiedendo un significativo incremento delle proprie competenze e funzioni (beni culturali), in un'altra si prefigge invece un chiarimento del riparto delle competenze, anche allo scopo di superare le ambiguità introdotte nel corpo della riforma del Titolo V dalla sent. n. 303/2004 (infrastrutture), in una terza, infine, la richiesta è essenzialmente finalizzata a rivendicare risorse. Si tratta, dunque, di un uso differenziato dello strumento dell'art. 116, III comma, forse non previsto dal legislatore costituente ma che, in questo momento, pare rispondere alla crescente domanda di autonomia di parti del territorio nazionale, evidentemente deluse dalle promesse non mantenute della riforma costituzionale. E, in effetti, sembra indubitabile che oggi il regionalismo italiano soffra di una situazione di endemica incertezza: scarse ma soprattutto incerte le risorse, problematica la ripartizione delle competenze, carenti in diversi settori gli strumenti strategici che consentano di porre in essere politiche integrate e razionali. Se l'attuazione del regionalismo differenziato potrà contribuire almeno ad alleggerire tale complessa situazione, esso non sarà stato del tutto inutile.

Sul piano procedimentale, il ricordato documento della Giunta con le richieste è pervenuto alla Commissione consiliare competente la quale ha dato avvio alle consultazioni dei membri della Giunta stessa e degli enti locali, precisando che l'iter consiliare avrebbe anche dovuto tener presente quanto in sede nazionale si va discutendo nell'ambito del disegno di legge delega sulle funzioni fondamentali dei comuni *ex art.* 117, II comma, lett. p). Altro step del processo è una relazione della stessa Commissione consiliare da cui si desume l'intento della Giunta regionale di chiedere un ulteriore ampliamento delle competenze su cui negoziare con lo Stato; tale ampliamento riguarda gli interventi di bonifica di interesse nazionale, rispetto alle quali la Regione intenderebbe richiedere la gestione tecnica, nonché funzioni della tutela dell'ambiente per gli impianti a ciclo nucleare, rifiuti ed energia⁵.

⁵ Si rimanda, per ampliamenti sul punto, a quanto deciso dalla VIII Commissione del Consiglio regionale della Regione Piemonte, Seduta n. 81 del 17 marzo 2007.

2.2. *La Regione Veneto: una strada parzialmente diversa.*

Parzialmente diversa la strada intrapresa dalla Regione Veneto. La richiesta di una maggiore autonomia si è concretata nella presentazione di vari progetti di legge nazionale da parte di parlamentari veneti, il più rilevante dei quali è il progetto di trasformazione del Veneto in Regione a Statuto Speciale⁶. Una ulteriore iniziativa in tale senso è stata la presentazione di un progetto di legge statale di analogo contenuto avanzata dal Consiglio regionale al Parlamento a norma dell'art. 121 Cost.⁷.

Quanto al III comma dell'art. 116, iniziative in tal senso sono state adottate sia dalla Giunta che dal Consiglio regionale. Con la Deliberazione n. 3255 del 24 ottobre 2006 (in BUR n. 101 del 21 novembre 2006) l'esecutivo regionale ha dato ufficialmente avvio al procedimento di attuazione dell'art. 116, III comma nelle seguenti materie: rapporti internazionali delle Regioni, tutela della salute, istruzione, ricerca, polizia locale, beni culturali e giustizia di pace. Tale deliberazione fa eco alla proposta di legge nazionale di iniziativa consiliare del 26 aprile 2006, che prevede un ampliamento delle competenze regionali su organizzazione della giustizia di pace, beni culturali, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, previdenza complementare e integrativa, banche regionali, protezione civile. Sul piano procedimentale il progetto di legge presenta qualche discrepanza rispetto al disegno costituzionale così come è stato altrove interpretato; mentre nelle altre Regioni l'iniziativa è stata gestita direttamente dagli esecutivi, qui l'organo protagonista è il Consiglio che quindi punta non su un'intesa preventiva da recepirsi con legge bensì su una legge che preveda un Comitato paritetico formato da 12 membri nominati dal Consiglio regionale e da Camera e Senato la quale dia una parere vincolante sui trasferimenti delle competenze e sulla gestione finanziaria inerenti alla realizzazione del progetto stesso. Non intesa più legge, dunque, ma legge nazionale cui fa seguito il trasferimento concordato di competenze e risorse, sulla scorta di quanto avviene per le Regioni a Statuto Speciale. Lo stesso progetto di legge pre-

⁶ Camera dei Deputati, *Proposta di legge costituzionale n. 1407*, presentata il 19 luglio 2006.

⁷ Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 118, del 18 ottobre 2006.

vede infine, con una (costituzionalmente problematica) integrazione dell'art. 116, III comma, una possibile restituzione delle competenze acquisite con una deliberazione a maggioranza assoluta del Consiglio regionale.

2.3. Il caso della Lombardia: una estesa richiesta (12 materie) per l'apertura dei negoziati con il Governo.

In Lombardia, il Consiglio regionale ha approvato il 4 aprile 2007 una Risoluzione che impegna il Presidente della Giunta regionale ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa ex art. 116, III comma su 12 materie, specificando le funzioni di dettaglio su cui si intenderebbe aprire il negoziato col Governo.

La prima richiesta riguarda la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rispetto alla quale l'intesa dovrebbe essere finalizzata a trasferire alle Regioni il potere di determinare criteri, limiti e soglie per le immissioni, le emissioni e per la salvaguardia degli elementi naturali; si richiede poi la potestà di stabilire le caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore e i loro requisiti di idoneità nonché un ulteriore ampliamento del potere di attuazione delle norme europee, che è peraltro già ampiamente regionalizzato. L'ultima richiesta attiene a una sorta di "regionalizzazione" dei risarcimenti per danno ambientale, i quali dovrebbero essere correlati al territorio regionale che subisce il danno. Su questo punto occorrerà certamente riflettere in sede di intesa, affinché non si finisca per interferire con l'esercizio della giustizia civile, di competenza esclusiva dello Stato.

Nel settore della tutela dei beni culturali la Regione intenderebbe rivendicare, analogamente a quanto ha fatto il Piemonte, tutte quelle funzioni volte a unificare gli interventi di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali regionali al fine di integrare il regime dei beni culturali nell'attività di promozione e sviluppo del proprio territorio; in particolare, la Regione vorrebbe acquisire tutte le competenze statali relative alla tutela dei beni culturali per sviluppare una vera e propria politica di settore, senza interferenze statali, alla luce del principio di sussidiarietà⁸.

⁸ Da tenere presente che richieste analoghe erano state formulate dalla Regione Toscana, la quale si candidava anche per acquisire la proprietà dei beni culturali, che avrebbe dovuto essere trasferita dallo Stato alle Regioni e da queste agli enti locali; in tal mo-

Poteri ulteriori vengono richiesti dalla Regione nel campo della organizzazione della giustizia di pace, che si vorrebbe potenziare e distribuire in modo più razionale sul territorio regionale; a tal fine la Regione richiede che sia creato un ruolo regionale dei giudici di pace sempre per incrementare la qualità del servizio; la deliberazione consiliare non fa cenno ai costi dell'operazione che sono, come è noto, abbastanza alti. Se ciò non verrà stabilito in sede di intesa, vi è il rischio che l'organico del personale regionale subisca delle variazioni.

Per quanto riguarda l'organizzazione sanitaria, la preoccupazione principale del Consiglio regionale pare essere quella di ottenere una sorta di accertamento *ex ante* delle competenze regionali contro i tentativi da parte dello Stato di invadere una materia già ampiamente regionalizzata; in questo campo il problema attiene, come è noto, alla distinzione tra "tutela della salute", di competenza concorrente, determinazione dei livelli essenziali, di competenza esclusiva statale e aspetti organizzativi relativi alla sanità, di spettanza regionale; una intesa in materia potrebbe effettivamente contribuire a chiarire i diversi ambiti di competenza evitando, per il futuro, il contenzioso. Per fare un esempio dei possibili intrecci da dirimere, mentre è pacifico *ex lege* che la nomina del direttore generale delle aziende ospedaliere e delle ASL sia di competenza regionale, concretandosi un particolarissimo rapporto tra gli organi politici regionali e questa figura dirigenziale, i requisiti per accedere a tale ufficio sono stabiliti dalla Stato (sent. 422/2006), che tuttavia deve consentire alla Regione di revocare (a opera del direttore generale) i direttori amministrativi e sanitari (sent. 233/2006). Di recente, poi, la definizione dei tempi di attesa per le prestazioni sanitarie è stato considerato parte della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (sent. 80 del 2007), regola considerata dalle Regioni intrusiva delle loro competenze in materia ma "assolta" dalla Corte. Aprire un tavolo volto a chiarire le diverse competenze potrebbe quindi essere funzionale all'efficienza del sistema, consentendo un migliore funzionamento delle diverse strutture e delle funzioni regionali.

do la competenza legislativa si sarebbe trasformata in concorrente a tutti gli effetti mentre le funzioni amministrative, comprese quelle di gestione del personale, avrebbero dovuto essere esercitate da una Agenzia regionale istituita ad hoc; il progetto prevedeva infine il trasferimento alla Regione di una parte del potere impositivo statale necessaria per coprire i costi dell'operazione.

Meno specifiche e dettagliate sono le richieste in materia di ordinamento della comunicazione, protezione civile (materia in cui si richiede la sola regionalizzazione del Corpo Forestale dello Stato), previdenza complementare e integrativa e banche regionali. Analogo discorso vale per la richiesta di ulteriori funzioni per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera, settore in cui si richiede per la Regione il potere di concludere accordi con altre Regioni europee senza la previa stipula degli accordi quadro prevista dalla legge italiana di ratifica della Convenzione di Madrid⁹.

Nel settore delle infrastrutture la Regione rivendica, analogamente a quanto è stato fatto dal Piemonte, un ruolo più incisivo nei procedimenti decisionali relativi alle infrastrutture di interesse sovranazionale e di primario interesse nazionale, una competenza esclusiva per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture anche di interesse nazionale e interregionale insistenti sul territorio lombardo, compresi gli aspetti di valutazione di impatto ambientale e, infine, modelli di cogestione degli aeroporti nazionali ubicati in Regione. Il tentativo qui compiuto è evidentemente quello di superare i modelli procedurali codificati dalla Legge Obiettivo (e recepiti nel Codice degli appalti) per conferire alla Regione un ruolo di primo piano nel settore, che è come è noto assai carente in Lombardia, con grave pregiudizio per lo sviluppo del territorio e dell'economia regionale.

Le ultime materie interessate dalla Risoluzione riguardano l'Università e la ricerca scientifica e tecnologica, finalizzata al sostegno dell'innovazione dei settori produttivi. Come già messo in luce per quanto riguarda il Piemonte, in tali settori il problema fondamentale non è tanto la rivendicazione di nuove competenze quanto accrescere il controllo sulle risorse da investire; il che prefigura un trasferimento aggiuntivo di risorse dallo Stato alla Regione che consenta a quest'ultima una maggiore libertà di azione. Quanto alle competenze, infatti, è noto come la ricerca scientifica sia già una competenza che la Regione può esercitare nella misura in cui essa sia funzionale allo sviluppo delle sue competenze sostanziali, sal-

⁹ Si tratta, in sostanza, di materie che possono già essere regolamentate in sede regionale e rispetto alle quali si richiedono maggiori competenze al solo scopo di ribadire un'autonomia regionale che iniziative statali potrebbero in un futuro comprimere, viste le tendenze centralizzatrici tutt'ora presenti in sede nazionale.

vo disporre dei necessari mezzi finanziari. Lo stesso vale per l'Università, che la Regione già in vari modi sostiene (si pensi, ad esempio, alla destinazione all'Università delle risorse europee del Fondo sociale): proporsi come l'ente finanziatore tramite l'acquisizione della gestione del Fondo per il Finanziamento Ordinario delle Università potrebbe non essere un effettivo incremento dell'autonomia regionale, visto che a tutt'oggi tale Fondo serve a coprire le spese per il personale universitario, il cui reclutamento e il cui stato giuridico resterebbero di competenza nazionale.

3. La nuova ondata di fervore autonomistico.

Tutto ciò posto, è naturale chiedersi che senso abbia questa nuova ondata di fervore autonomistico. Leggendo i documenti preparatori si nota una generale tendenza a enfatizzare la necessità di una ripresa dell'iniziativa politica volta a perseguire quel rinnovamento istituzionale e costituzionale che sembra essersi esaurito sul piano nazionale; lo scopo che le Regioni si prefiggono, almeno sul piano della comunicazione politica, non sembra essere confinato a un mero aumento incrementale del novero delle proprie funzioni bensì a porre in essere una vera e propria svolta, finalizzata all'attuazione delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Non la politica dei piccoli passi, dunque, ma un segnale forte della necessità di essere fedeli allo spirito di una riforma che, se attuata, dovrebbe portare a una modifica della forma di Stato.

Si legge ad esempio nel Documento piemontese di avvio del procedimento di individuazioni di ulteriori forme e di condizioni particolare di autonomia ai sensi dell'art. 116 III comma della Costituzione: «La Regione Piemonte considera importante che si proceda nell'ambito di questa legislatura nazionale all'attuazione del Titolo V della Costituzione perché in tal modo si eliminerà la confusione e la sovrapposizione delle competenze, si doteranno le Regioni di possibilità più ampie di intervento legislativo e di programmazione, si darà concretezza ad un rafforzamento dell'articolazione federale del nostro Stato unitario».

Analoghe considerazioni sono presenti nello spirito dell'iniziativa lombarda e in quella veneta: le tre Regioni del nord non nascondono dunque nemmeno sul piano istituzionale la loro tensione a discostarsi dalla politi-

ca romana e a porsi come avanguardia di un nuovo corso ritenuto impro-rogabile.

Diverse le reazioni della dottrina a tali scelte regionali: a una enfaticizzazione dell'importanza del regionalismo differenziato come nuovo modello da opporsi all'obsoleto e inefficiente regionalismo dell'omogeneizzazione fa riscontro chi¹⁰, appellandosi al nuovo modello tedesco e a un presunto fallimento del modello spagnolo, prende le distanze dalle proposte regionali e mette in guardia contro le tendenze disgregatrici in esse presenti. Si nota in quest'ultima presa di posizione una equiparazione tra differenziazione e disgregazione e una tendenza a mantenere lo status quo: si auspica, infatti, che si proceda con la massima cautela nell'uso degli strumenti previsti dall'art. 116, III comma, paventando una sorta di «definitiva estromissione dello Stato» dall'esercizio di molte competenze, un percorso senza ritorno volto a indebolire i più deboli e a rafforzare i più forti.

Se ciò sia vero o no non dipende però tanto da una astratta opzione tra “modelli” (omogeneità versus differenziazione) quanto da una valutazione obiettiva di due ordini di questioni, una di sistema e una di dettaglio.

Sul piano sistematico, le iniziative regionali si connotano per una forte tensione politica, che mira a far emergere sul piano nazionale la leadership economico-politica di chi guida tali Regioni. Ciascuno nell'ambito delle proprie organizzazioni partitiche, i leader politici delle Regioni interessate al processo di attuazione dell'art. 116 mirano a mostrare al Paese la loro forza e le virtù del sistema da essi guidato. In filigrana, sta la richiesta sia ai palazzi romani che al Paese di valorizzare le esperienze regionali come trampolino di lancio per una nuova politica nazionale. Tale atteggiamento non può essere stigmatizzato a priori: esso richiede invece che ci si interroghi sulla fondatezza della pretesa di chi vorrebbe in forza della propria esperienza regionale avere un ruolo più forte in sede nazionale ponendo in atto un tentativo volto a rompere il monopolio delle classi politiche nazionali nella scelta delle rispettive leadership.

¹⁰ Si veda ad esempio A. ANZON, *Il regionalismo “asimmetrico”: la via italiana e il modello tedesco*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 settembre 2006.

4. *Differenziazione vs. unità nazionale?*

Sul piano più concreto, vi è da chiedersi se le richieste regionali possano davvero mettere a repentaglio l'unità nazionale; la domanda di fondo è se tali Regioni vogliano "andare per la propria strada" o se la strada che esse vorrebbero percorrere non sia una strada positiva per le altre Regioni e per il Paese. Anche questa domanda richiede risposte articolate. La prima e più generale risposta consiste nel mettere in luce come il vero o presunto regionalismo dell'uniformità abbia mostrato qua e là delle incrinature. Senza riaprire la questione delle Regioni speciali, da molti è stato messo in rilievo come lo stesso Titolo V, nel suo disegno fondamentale volto ad attribuire competenze esclusive anche alle Regioni a Statuto ordinario, intendeva mettere in crisi l'idea stessa di uniformità, salvo poi riguadagnarla nei fatti tramite le molte competenze trasversali e la complessa tematica del regionalismo cooperativo che da esse è scaturito a opera della Corte. In linea di principio, dunque, l'art. 116, III comma, si inserisce con piena coerenza nel modello regionale vigente, essendo imperniato su una nuova forma di specialità, richiesta e non imposta, che a sua volta fa ampio riferimento a un modello cooperativo che abbiamo visto essere su più livelli quello vincente. In altre parole, i protagonisti del regionalismo differenziato non sono solo le Regioni richiedenti; il livello nazionale è invece profondamente implicato sia nella sua componente governativa che dovrà insieme alla Regione negoziare l'intesa sia nella componente parlamentare chiamata a ratificare la stessa anche eventualmente avanzando proposte di modifica. È per questo che non va confusa l'iniziativa con il risultato, il quale non dipende da una presunta tensione secessionista delle Regioni ma dalla volontà concorde dei due livelli di Governo.

Più delicata e complessa è la seconda necessaria articolazione della risposta alla domanda sopra posta. Le richieste di maggior autonomia sono così ampie da mettere davvero a repentaglio l'unità nazionale disgregando quanto è stato fin qui unitario e aggregato? L'analisi puntuale delle richieste regionali rende difficile dare una risposta affermativa al quesito; anzi, se un appunto si può fare all'intero disegno regionale, è che esso si muove nell'ambito delle logiche tipiche del regionalismo italiano, che ha fatto del ritaglio delle funzioni uno delle sue linee politiche portanti. A torto o a ragione, nei fatti e nelle intenzioni dichiarate, le Regioni si

muovono nell'ambito del sistema e non contro di esso, evitando richieste che suonino di rottura rispetto al passato o alla cornice costituzionale; si pensi, ad esempio, a eventuali richieste di gestire contratti collettivi fin qui negoziati a livello nazionale o a rivendicazioni di margini di autonomia in settori sensibili, sulla scorta di quanto avvenuto – ad esempio – in sede di approvazione degli Statuti. Di ciò non vi è traccia nelle proposte regionali, le quali non contengono né colpi di genio né colpi di testa.

Forse solo con l'eccezione dei beni culturali e delle infrastrutture, l'intento pratico di molte richieste è volto a evitare riappropriazioni statali rispetto al disegno costituzionale e a rivendicare risorse da gestire con maggiore autonomia; è per questo che le iniziative sull'art. 116 vanno poste nel contesto corretto, che è quello dell'attuazione del federalismo fiscale, anche se ben possono precedere la conclusione di quest'ultima, data l'incertezza che circonda la realizzazione piena delle previsioni dell'art. 119.

Dei tre scopi messi in luce sopra riguardo alle richieste della Regione Piemonte, la richiesta strategica, la richiesta di certezza nella definizione delle competenze e la (ovvia) richiesta di maggiori risorse, dunque, quelle realmente strategiche sono, tutto sommato, poche e non insensate: beni culturali e infrastrutture di rilevanza regionale possono ben essere settori in cui certe Regioni ambiscono a realizzare interventi più incisivi per meglio rispondere alle esigenze, certo differenziate, presenti nel territorio regionale. Per il resto, la questione delle risorse va ovviamente affrontata nella sua globalità e la necessità di chiarimenti in ordine alle competenze è sotto gli occhi di tutti.

Il vero problema è ora comprendere che ne sarà di tutto questo processo, se cioè esso avrà seguito e approvazione in sede nazionale o se sarà semplicemente insabbiato; per evitare che ciò avvenga occorrerebbe che il livello nazionale avesse la lungimiranza per comprendere che dare spazio alle richieste regionali è un vantaggio per il sistema e che intese ben congegnate, vero perno del lavoro che si prospetta, potrebbero davvero facilitare l'esercizio di certe funzioni consentendo allo Stato di concentrarsi sui problemi più urgenti, affrontandoli caso per caso. Il che può essere fatto sia dentro sia fuori della cornice dell'attuazione del 116, III comma ma forse non può essere evitato.

CAPITOLO 2

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E UTILIZZAZIONE DELL'ART. 116, III COMMA, COST. (CON PARTICOLARE RIGUARDO AL REGIME DEI DIRITTI SOCIALI)*

SOMMARIO: 1. Divergenze e differenziazioni: considerazioni preliminari. – 2. L'attuazione del regionalismo differenziato esige un cambio di prospettiva. – 3. Le condizioni per mantenere in equilibrio uniformità e differenziazione.

1. *Divergenze e differenziazioni: considerazioni preliminari*

Per ragionare di regionalismo differenziato e delle modalità con cui esso determinerebbe la fisionomia delle regioni italiane – ma anche della nostra forma di Stato – occorre una premessa sullo stato di fatto in cui versano le nostre Regioni, che sono regolamentate in modo uniforme sulla carta ma che, come è ampiamente noto, soffrono di una endemica differenziazione, quella delle disparità economiche tra le diverse aree del Paese, cui si aggiungono le mille disparità che sono presenti nelle diverse realtà regionali sia sul piano giuridico sia su quello socio-economico e che di fatto impediscono che si realizzi, tramite l'autonomia regionale, una situazione di sostanziale uniformità. Compito dello Stato centrale sarebbe stato quello di porre rimedio alle disparità tra le Regioni realizzando una corretta perequazione nella distribuzione delle risorse e sostenendo anche fattivamente, con interventi ed azioni *ad hoc*, le realtà più deboli; tuttavia

* Il presente Capitolo ripropone, con talune modifiche, il contributo pubblicato sulla Rivista *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, pp. 87-94.

questo compito è stato solo raramente espletato con efficacia mentre le diseguaglianze sono rimaste pressoché immutate se non, in alcuni casi, divenute più gravi.

Un esempio per tutti è offerto dal settore dei diritti sociali, un settore in cui una base uniforme di prestazioni a livello nazionale dovrebbe essere il presupposto per una loro piena realizzazione ma in cui si registrano invece profonde differenze da Regione a Regione. Basti pensare alla sanità e alla necessità dei continui ripianamenti dal centro dei “buchi” regionali, all’assistenza sociale – con Regioni che non hanno neppure realizzato i piani di zona –, al diritto allo studio, con Regioni che non coprono con le borse di studio neppure il 40% degli aventi diritto benché i parametri per l’attribuzione delle borse siano decisi centralmente.

Lungi dall’aver cercato di ripristinare l’uniformità perduta (o mai raggiunta), il legislatore costituzionale del 1999-2001 sembra aver sanzionato l’esistenza di regimi differenziati anche nella dimensione ordinaria della vita delle Regioni affidando allo Stato il compito di stabilire i livelli essenziali (e solo quelli) delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e alle Regioni quello di identificare livelli differenziati di intervento. Che questo disegno di ristrutturazione dello Stato sociale non sia (ancora) stato realizzato è, di nuovo, un indice interessante della difficoltà che incontra il Governo nazionale (di ogni colore e posizione) a regolare la vita delle Regioni creando dal centro condizioni relativamente uniformi e lasciando spazio alla identificazione di normative specifiche per le diverse realtà regionali se esse sono in grado di aumentare il benessere; in questo senso la situazione attuale, pur mutata nella sua regolamentazione costituzionale, non si differenzia gran che dalla situazione antecedente.

Queste prime considerazioni di contesto mirano a identificare una prima tesi in merito alla differenziazione tra Regioni e che può essere così formulata: il regionalismo differenziato comporta primariamente una riflessione sul ruolo non delle Regioni ma dello Stato centrale e mette sul tappeto la questione della capacità di questo livello di Governo di governare la diversità, consentendola là dove essa incrementa il benessere e il progresso e combattendola là dove invece essa porta con sé conseguenze perniciose per il Paese. Ed è per questo che presupporre una sorta di volontà mal conformata in quelle Regioni che chiedono l’attuazione del meccanismo dell’art. 116, III comma, rischia di portare l’attenzione su

una conseguenza dei fenomeni istituzionali in atto e non sulle cause, che appaiono ben più rilevanti del tentativo, tutto sommato fin qui abbastanza innocuo, di porre formalmente sul tappeto il tema della riforma, per vie diverse da quelle costituzionali classiche, del nostro regionalismo.

Che il punto critico del nostro regionalismo risieda nel livello centrale e non in quello locale, del resto, è attestato dal fatto, messo in rilievo da molti, che lo stesso novellato Titolo V stenti pesantemente a trovare una propria razionale realizzazione, per essere stato mal scritto e peggio attuato in sede politica e per aver costretto la Corte ad un'opera di supplenza di improbabile efficacia e razionalità, vista la natura dei suoi interventi. Un Governo centrale dovrebbe sapere quali funzioni è bene che siano gestite centralmente e quali invece possono essere gestite a livello locale, dovrebbe vedere con favore che si sperimentino livelli più accentuati di decentramento in vista di una amministrazione più efficiente e più vicina ai cittadini, dovrebbe infine ristrutturarsi per diventare un ente regolatore autorevole, che tiene le fila delle relazioni con la periferia raccogliendo dati attendibili, che consentano di comparare i diversi modelli gestionali delle funzioni lasciate alle Regioni e suggerire soluzioni più moderne ed efficaci.

Invece, la situazione si presenta conflittuale sul piano dell'esercizio delle funzioni legislative, incerta e parcellizzata quanto alle funzioni amministrative, "vittime" della sussidiarietà letta come ascensore e vincolo all'accordo, e – non ultimo – totalmente inattuata sul piano del federalismo fiscale. In questa situazione, parlare di regionalismo differenziato come se fosse un problema delle Regioni e non, almeno, del sistema del suo complesso, giustamente suscita dubbi, perplessità e scetticismo. E, pertanto, o le cose stanno così, e allora non val la pena fermarsi a discutere ed è bene limitarsi a censurare le iniziative regionali, o occorre una prospettiva diversa, che dia senso a questi tentativi di rimettere la palla al centro e ricominciare, non importa da quale punto di partenza, fosse anche dalle problematiche richieste di differenziazione avanzate *ex art. 116, III comma Cost.*

2. *L'attuazione del regionalismo differenziato esige un cambio di prospettiva.*

Se si concorda con l'idea che il problema prioritario è il centro del sistema e non la periferia, che dire di ipotesi di attuazione di un regionalismo differenziato? Potrà tale pur improbabile prospettiva contribuire ad un miglioramento dello stato di fatto del nostro traballante regionalismo? E, ancora, potrebbe servire ad una corretta configurazione dei rapporti tra centro e periferia che il primo si sieda al tavolo con una o più Regioni a ripensare – se non a riconfigurare – l'assetto delle competenze, a partire da quelle legislative – certo – in ottemperanza al dettato dell'art. 116, III comma, ma senza trascurare le ben più rilevanti funzioni amministrative su cui poco si è ragionato dopo i trasferimenti operati dal d.lgs. n. 112/1998 per concludere con le conseguenze finanziarie di tale riassetto?

Le risposte a questa domanda prescindono da una analisi puntuale del senso e dei contenuti dell'articolo in esame, del resto ampiamente esplorati in un bel contributo di Andrea Morrone sul primo numero di *Il federalismo fiscale*¹. Correttamente in quella sede l'autore ne mette in luce la natura eccezionale rispetto all'ordinario assetto di competenze delineato in Costituzione, da cui fa discendere la natura di fonte rinforzata di quella che viene lì definita come “legge di autonomia negoziata” e non di norma costituzionale, destinata a prevalere sia rispetto ad una generale riforma costituzionale sia da una più contenuta modifica dell'art. 116 stesso. E, tuttavia, nell'ottica sopra richiamata, è innegabile che, sul piano dei fatti, se si arrivasse ad un accordo forte tra Governo e Regioni, sancito dal Parlamento, questo costituirebbe un esempio non facilmente né sbrigativamente archiviabile; ed è forse per questo che la tesi opposta ha trovato sostenitori agguerriti, i quali hanno letto l'articolo in esame come una sorta di nuovo contratto sociale tra le diverse componenti del patto federale. Prevalenza del modello gerarchico nell'assetto del sistema delle fonti o prevalenza del modello della contrattazione tra livelli di Governo? La questione pare non essere ancora risolta sul piano teorico e richiede, in pratica, una sostituzione delle logiche tradizionali con logiche più inno-

¹A. MORRONE, *Editoriale. Il punto sul federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008, pp. 1-16.

vative, soprattutto se esse potessero essere in grado di dare stabilità e, quindi, maggiore efficienza ad un sistema carente dell'una e dell'altra. Stabilità ed efficienza non potrebbero infatti derivare che dall'accordo, che dovrebbe in quest'ottica assumere preminenza assoluta rispetto alla legge, la quale dovrà prendere o lasciare quanto è stato negoziato, salvo che il Parlamento richieda di riaprire le trattative per accogliere o di nuovo respingere eventuali proposte o integrazioni. E, una volta negoziato, l'accordo recepito con legge dovrebbe avere un carattere di stabilità in grado di resistere anche a successive riforme costituzionali ove queste non siano concordate, almeno in sede di un rinnovato Senato, con rappresentanze regionali.

Tutto ciò posto, è evidente che il modello del regionalismo differenziato introduce nel sistema importanti elementi di novità che spaziano dalla definizione del modello di rapporto tra i diversi livelli di Governo (se autoritativamente stabilito o "contrattabile") alle logiche che dominano il sistema delle fonti alle modalità di riparto di compiti e funzioni tra centro e periferia. Sarebbe pertanto opportuno valorizzare al massimo il processo, soprattutto a motivo delle svariate incoerenze che sono risultate dall'applicazione del nuovo Titolo V. E in questo senso è difficile aderire alla tesi secondo cui sarebbe più opportuno definire prima il significato ed i limiti della normativa costituzionale in vigore; al contrario, una più chiara definizione del riparto di competenze in sede negoziale potrebbe costituire anche per la Corte costituzionale un utile strumento interpretativo dei conflitti che si agitano nella compagine del nostro regionalismo incanalando tale conflittualità verso conclusioni più accettabili dalle controparti regionali. In passato esisteva invero una sede di contrattazione, seppure informale, tra Governo e singola Regione nel momento in cui il Governo stesso rinviava la legge al Consiglio regionale; ora, non si tratta di rimpiangere i bei tempi passati ma di pronunciarsi a favore di una rivisitazione di tali trattative *vis à vis* come un nuovo elemento di raccordo tra i diversi livelli di Governo, raccordo di cui da più parti si lamenta la carenza. E pertanto mal si giustifica la lentezza con cui il Governo ha risposto alle iniziative regionali, in parte dovute alla difficoltà di identificare corrette procedure ma in parte dovute anche ad una poca disponibilità ad entrare in dialogo.

Che scopo potrebbe avere una corretta sede di dialogo, ulteriore rispetto agli organismi di raccordo già esistenti², in cui talvolta è difficile giungere ad un accordo soddisfacente proprio per le disparità di fatto che caratterizzano le diverse Regioni? Oltre a quella già adombrata del chiarimento circa le funzioni che centro e periferia devono esercitare, senza che si sia poi costretti a defatiganti processi davanti alla Corte costituzionale (come ad esempio richiede la Lombardia nel settore dell'organizzazione sanitaria), almeno altri due sono gli scopi che si potrebbero utilmente perseguire se il tavolo Governo-Regione aperto in occasione della richiesta di maggiore autonomia cominciasse a funzionare: la prima è quella di un incremento effettivo dell'autonomia regionale ove essa chiedesse funzioni autenticamente strategiche per lo sviluppo dei propri territori³; la seconda è quella di cominciare a fare qualche sperimentazione nel senso prefigurato dal federalismo fiscale, sperimentazione che dovrebbe essere attentamente monitorata dal centro per evitare che si ristrutturino un sistema senza conoscere le conseguenze di una simile riforma. Che al centro dell'attenzione resti dunque l'accordo, da stipulare anche "a tempo determinato", che non necessariamente conduca subito alla sua recezione normativa *ex art. 116, III comma* ma che sia un momento di costruzione di un percorso di riforma richiesto dal basso e supportato dal livello centrale, da stabilizzarsi in sede parlamentare una volta che le parti si siano convinte della bontà dei suoi contenuti.

È per questo che è ampiamente condivisibile la tesi secondo cui la differenziazione passa non solo dai meccanismi del 116, III comma, ma che si strutturi anche secondo modalità differenziate quali semplici accordi amministrativi o intese plurilaterali. Che questo sia più o meno produttivo sarà da valutarsi sul campo; nei fatti si potrebbe pensare ad una prima attuazione degli accordi stipulati per poi passare al loro consolidamento normativo.

² Si fa riferimento, ovviamente ed in primis, alla Conferenza Stato-Regioni.

³ Si pensi al tema dei beni culturali che potrebbero ben essere identificati e non solo valorizzati in sede locale ma anche al tema dell'istruzione – del resto già regionalizzata in Trentino a seguito di una serie di accordi Stato-Regione – e a quello delle infrastrutture.

3. *Le condizioni per mantenere in equilibrio uniformità e differenziazione.*

Molto sinteticamente, si può affermare che la condizione fondamentale perché il processo di differenziazione sia positivo per il sistema nel suo complesso è che esso venga vissuto nello spirito della leale collaborazione, possibile solo a fronte di un cambiamento culturale nei rapporti tra i diversi livelli di Governo, che scardini la reciproca diffidenza che poi si riscontra anche in sede di conflitto costituzionale, in forza del quale molti tentativi di innovazione compiuti in sede regionale sono stati – a torto o a ragione non è questa la sede per valutazioni – fermati dal livello centrale.

È una diffidenza che non può essere sottovalutata: il punto da tenere in considerazione è che il Governo subisce le richieste regionali non perpendone il potenziale positivo ma restando fermo all'idea che la differenziazione sia espressione di un *minus* di statualità e di coerenza del sistema mentre il sistema può restare pienamente coerente se la differenziazione viene adeguatamente governata. Che il Governo sia restio a cedere sono prova i diversi accordi faticosamente negoziati dalle Regioni con il Governo che hanno portato ad un nulla di fatto per spesso inspiegabili recessi unilaterali da parte del livello centrale. È per questo che occorre riflettere a fondo sul tema ma, soprattutto, mettere in chiaro le condizioni in base alle quali un lavoro di confronto tra livelli di Governo sia utile al sistema nel suo complesso, sistema che comprende anche le Regioni richiedenti che manifestano, in taluni casi, una certa vaghezza nelle loro richieste al centro mentre hanno invece molto chiaro che occorre aprire un dialogo affinché si possa porre rimedio alle lamentate inattuazioni della nuova normativa costituzionale⁴. Aspettare a questo scopo che vi sia una iniziativa dal centro o che il centro consenta spontaneamente alle Regioni di riappropriarsi delle competenze legislative che a loro spettano per dettato costituzionale appare quantomeno irrealistico, visto che l'attuazione del Titolo V è stata frenata dal tradizionale centralismo dei ministeri e dalla scarsa volontà del Governo di spogliarsi di strumenti di finan-

⁴ Sul punto si veda R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, pp. 9-20.

ziamento e di ingerenza settoriale. E pertanto meglio sarebbe valorizzare la spinta politica di alcune Regioni volta a smuovere il *moloch* delle istituzioni centrali piuttosto che rimandare a data da destinarsi (cioè al momento in cui il Titolo V sarà pienamente attuato) la riforma del regionalismo italiano.

CAPITOLO 3

VERSO UNA *FORMA DI STATO* A REGIONALISMO DIFFERENZIATO? RIFLESSIONI SUL CONCETTO DI *FORMA DI REGIONE*, SUI PRINCIPI FONDAMENTALI STATUTARI E SULLA LORO EFFETTIVITÀ *

SOMMARIO: 1. *Forma di Stato* e *forma* (o “forme”) *di Regione*: contrapposizione o integrazione. – 2. La configurabilità di una *forma di Regione* da identificarsi in relazione al concetto di *forma di Stato*. – 2.1. Prime differenziazioni delle due espressioni. – 2.2. *Forma di Stato* e *forma di Regione* alla luce delle diverse configurazioni del rapporto tra gli elementi fondamentali della statualità. – 2.3. Verso una concezione sostanziale di forma di Stato e di forma di Regione. – 2.4. La *forma di Regione*: fonti e principi generali. – 3. La *forma di Regione* nella giurisprudenza costituzionale sulle “*norme programmatiche*” dei nuovi Statuti regionali. – 3.1. Le espressioni programmatiche contenute nei nuovi Statuti: verso una forma di Stato a regionalismo differenziato? – 3.2. La giurisprudenza costituzionale sulle norme programmatiche nei nuovi Statuti. – 3.2.1. Gli antecedenti: norme programmatiche nella Costituzione ... – 3.2.2. ... e negli Statuti regionali antecedenti alla riforma del 1999. – 3.3. L'intervento della Consulta. – 3.4. Le critiche della dottrina. – 3.5. Norme programmatiche e forma di Regione: quale ruolo per l'armonia con la Costituzione? – 4. La *forma di Regione* tra dimensione costituzionale e scelte di politica legislativa regionale, ovvero della prevalenza del diritto politico sul diritto costituzionale.

* A dieci anni dalla sua pubblicazione e a venti dalla riforma costituzionale, il presente Capitolo ripropone, con talune modifiche, il contributo pubblicato nel Volume G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 809-847. Tale contributo è stato riconsiderato ai fini del presente lavoro con l'intento di identificare come interagiscono forma di Stato e forma di Regione in un contesto in cui il tema della differenziazione tra Regioni e, quindi, della pluralità di forme in cui la Regione articola il suo rapporto tra l'istituzione nel suo insieme e la collettività territoriale di riferimento, può essere visto come centrale per la ripresa (o la non ripresa) del dibattito in materia.

1. Forma di Stato e forma (o “forme”) di Regione: *contrapposizione o integrazione?*

Le riforme costituzionali che hanno interessato le Regioni italiane alla fine dello scorso secolo e all’inizio del presente hanno sollecitato una rinnovata attenzione degli studiosi in ordine a profili, tematiche, istituti sino ad allora decisamente trascurati; tra questi spicca il tema della *forma di regione*, intesa come formula gemella – ma ad essa intimamente connessa – della più nota e assai più esplorata idea di *forma di Stato*. Il che si comprende considerando come, fino alle riforme costituzionali, i rapporti tra le Regioni e le rispettive comunità di riferimento erano rimasti sullo sfondo mentre l’attenzione si era polarizzata sul versante delle relazioni tra gli organi di vertice della Regione, specie in ordine alle dinamiche proprie dell’indirizzo politico e, dunque, della *forma di governo*.

Le leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001 hanno immesso nella Carta del 1948 elementi innovativi destinati ad incidere profondamente sul versante dei rapporti tra l’istituzione Regione e la comunità da essa governata nonché delle relazioni tra questa e i valori che determinano nell’ambito della forma di Stato che si contraddistingue come una forma democratico-sociale.

Il riassetto delle funzioni legislative, col parziale rovesciamento della prospettiva accolta in origine, tanto da elevare a regola, almeno sulla carta, la legge regionale; il potenziamento della fonte statutaria, che si è così affrancata dal procedimento ibrido che ne aveva svilito la precipua vocazione di atto normativo primario in ambito regionale; la revisione del sistema dei controlli, anche sul piano del giudizio di legittimità costituzionale; l’introduzione di una norma finalizzata a differenziare tra Regioni: tutti questi elementi hanno contribuito a definire la Regione non più solo come un ente dotato di autonomia politico-amministrativa ma anche come istituzione che può entrare nel novero di quegli enti provvisti di una propria identità di natura parastatuale. Prende così forma un nuovo percorso di ricerca nell’ambito del quale diviene possibile saggiare la possibilità di considerare la Regione quale ente dotato di una propria *forma* sia sul piano procedurale che sul piano sostanziale come preludio ad una differenziazione tra le diverse realtà regionali. Di qui dunque una possibile incidenza di detta forma o di dette “forme” sul concetto stesso di *forma di Stato*.

Il tema si intreccia, come è naturale, con quello relativo al contenuto e ai limiti della potestà statutaria delle Regioni, su cui la Corte costituzionale si è soffermata più volte per chiarire i molti profili di incertezza connessi al dato positivo; anche su questa giurisprudenza ci si dovrà soffermare, non prima di aver fatto qualche puntualizzazione sulla non univoca questione della *forma di Regione* da mettere in stretta correlazione con la *forma di Stato*.

2. *La configurabilità di una forma di Regione da identificarsi in relazione al concetto di forma di Stato.*

2.1. *Prime differenziazioni delle due espressioni.*

Evidentemente mutuata da quella ben più usuale di *forma di Stato*, l'espressione sta ad indicare la capacità delle Regioni – enti esponenziali delle proprie comunità di riferimento e provviste di autonomia politico-amministrativa – di elaborare propri principi e diritti fondamentali, proprie norme programmatiche, propri valori e proprie priorità di azione, analogamente a quanto può fare uno Stato sovrano tramite la Costituzione da un lato e gli atti di manifestazione dell'indirizzo politico dall'altro. Se tuttavia è vero che l'espressione *forma di Regione* è – sul piano lessicale e, anche, sul piano logico – una variazione sul tema della *forma di Stato*, è anche vero che vi sono differenze importanti tra i due concetti, oltre a quelle che sono – in un certo senso – macroscopiche, come il diverso ruolo che la Carta costituzionale svolge rispetto alla determinazione delle due rispettive forme, la *forma di Stato* essendo una sintesi dei valori e dei principi su cui la Costituzione si fonda con valenza unitaria mentre la *forma di Regione*, che pure trova i suoi punti di riferimento nella Costituzione stessa, della cui armonia è espressione, deriva in modo variabile dai principi di cui ai diversi Statuti regionali.

Delle ulteriori differenze esistenti, due se ne possono mettere in rilievo.

Da un lato, mentre la discussione sul tema delle *forme di Stato* è di lunga data, il tema della *forma di Regione* è divenuto attuale con le riforme costituzionali del 1999/2001 che, come si è visto sopra, hanno immesso nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni elementi innovativi de-

stinati (almeno sulla carta) ad incidere non solo sulla configurazione istituzionale delle Regioni ma anche sui rapporti con i loro cittadini. Basti pensare al fatto che sullo statuto regionale è chiamato a coagularsi il consenso popolare tramite referendum o all'affermazione del principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale (art. 118 Cost.) quale pilastro dell'impianto complessivo dei rapporti tra i diversi livelli di governo nonché tra le istituzioni di governo e la società civile: tutte modifiche che, se genuinamente interpretate e attuate, sono destinate ad incidere sui rapporti tra la Regione-apparato e la Regione-comunità e quindi, indirettamente, anche sulla forma di Stato.

Vi è poi una seconda differenza tra le due espressioni: mentre le *forme di Stato*, soprattutto dopo l'eclisse degli Stati socialisti, tendono a confluire verso un unico modello, la *forma di Regione* prefigura una pluralità di modelli e implica un uso differenziato e creativo degli spazi di autonomia (statutaria ma non solo statutaria) che la Costituzione ha conferito agli enti regionali, che può essere ulteriormente completata una volta che si desse attuazione all'art. 116, III comma.

Il tema che può dunque sorgere, mettendo in relazione l'una con le altre, è se tra le due non vi possa essere una qualche connessione, in vita teorica ma soprattutto nella pratica.

2.2. Forma di Stato e forma di Regione *alla luce delle diverse configurazioni del rapporto tra gli elementi fondamentali della statualità.*

Pur con le rilevate differenziazioni, la possibilità teorica di configurare una *forma di Regione* non può che essere valutata alla luce del significato assunto dall'espressione *forma di Stato*. Va pertanto scandagliata la diversa natura dei due enti territoriali qui richiamati, lo Stato e la Regione, da cui dipende la possibile differenziazione tra le due espressioni ma anche le possibili connessioni tra di esse.

Secondo la concezione tradizionale, lo Stato – inteso come «una “corporazione” sovrana, risultante dalla sintesi di tre elementi costitutivi: un popolo, un territorio, un governo»¹ – è «un ente sociale che viene a formazione quando, su un *territorio* determinato, un *popolo* si organizza giu-

¹L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, p. 27.

ridicamente, con ciò stesso necessariamente venendo a sottoporsi all'autorità di un *governo*»². Di conseguenza, è possibile classificare le *forme di Stato* secondo le formule politiche sulle quali si fondano i nessi fra i diversi fattori dell'ordinamento giuridico (e, principalmente, i tipi di rapporti che intercorrono fra i governanti e i governati)³.

Il tentativo di implementare, a livello regionale, questo criterio di classificazione incontra un ostacolo difficilmente superabile proprio nella natura giuridica della Regione, che prescinde, almeno in parte, dai tre elementi costitutivi dapprima rievocati. Alla stregua della definizione corrente, la Regione è un ente pubblico territoriale dotato di autonomia politico-amministrativa. A sua volta l'autonomia può essere intesa come la capacità della Regione di soddisfare gli interessi della comunità di cui essa è ente esponenziale, secondo un proprio indirizzo politico, in ipotesi anche diverso da quello dello Stato e delle altre Regioni⁴. Da questa definizione si evince che sono senz'altro elementi costitutivi della Regione sia il "territorio" che il "governo": per un verso, il territorio delimita l'ambito di esplicazione dei poteri regionali, come dimostrato, ad esempio, dalla configurazione del limite territoriale quale vincolo all'autonomia legislativa regionale⁵. D'altro canto, la Regione è un ente che si articola in una struttura organizzativa al cui vertice sono posti organi politicamente rappresentativi. Le istituzioni apicali della Regione esplicano le rispettive funzioni in virtù di un'investitura democratica che ha il suo momento culminante nella competizione elettorale. I rapporti tra tali organi possono essere diversamente modulati, e da tale possibilità discende la configurabilità di diverse forme di governo regionali⁶.

L'elemento che, invece, pare difettare se si vuole istituire un paragone

² P. BISCARETTI DI RUFFIÀ, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1986, p. 33.

³ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 28.

⁴ Si veda T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 102 ss. Si legga pure M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 851 ss.

⁵ Sul punto, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 607 ss.

⁶ Per tutti, si legga M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali ?*, Il Mulino, Bologna, 2002.

tra forma di Stato e forma di Regione è quello soggettivo, vale a dire il popolo. Per quanto non siano mancati tentativi volti a definire come popolo, anche giuridicamente, la collettività stanziata sul territorio regionale⁷ – e ciò soprattutto al fine di assecondare ben note aspirazioni politiche – non paiono ricorrere, in questo ambito, gli elementi costitutivi della nozione classica di popolo. In estrema sintesi, visto che il concetto di popolo è intimamente correlato al concetto di cittadinanza e considerato che, nonostante recenti usi impropri di questa nozione anche in ambito regionale, dal punto di vista giuridico non è configurabile una “cittadinanza regionale” in senso proprio, ne consegue che non sia giuridicamente concepibile un popolo regionale. D'altronde, la condizione giuridica di cittadino scaturisce dalla qualità dello Stato come ente sovrano e, pertanto, sovranità, popolo e cittadinanza sono elementi tra loro indissolubilmente connessi. La correlazione tra detti elementi non è presente nella nozione giuridica di Regione: «se un ordinamento giuridico deriva, in tutto od in parte, la sua validità da un altro ordinamento, non si è in presenza di uno Stato, almeno nel significato che oggi si assegna a questo termine, bensì di un altro tipo di società, in ipotesi anche politica (ad esempio, una Regione)»⁸. Più corretto appare, dunque, parlare di “comunità regionale” quale terzo elemento costitutivo della Regione⁹.

Ora, se i due termini contenuti nella medesima formula semantica si caratterizzano come differenziati, dobbiamo necessariamente dedurre la non utilizzabilità della formula stessa? In altre parole, ci può essere una *forma di regione* pur essendo la Regione un ente non sovrano in quanto mancante dell'elemento “popolo” giuridicamente inteso¹⁰?

⁷ Ad esempio, l'art. 19 del “vecchio” Statuto della Regione Campania qualificava il Consiglio come l'organo che «rappresenta il popolo della Regione».

⁸ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 115.

⁹ Così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 12 ss.

¹⁰ Ma su questo si veda da ultimo la sent. 365/2007 della Corte costituzionale che ha censurato l'uso del termine “sovranità” riferita al “popolo sardo” mentre ha lasciato sussistere quest'ultima espressione.

2.3. Verso una concezione sostanziale di forma di Stato e di forma di Regione.

Le definizioni sopra riportate non esauriscono lo spettro delle ricostruzioni operate dalla dottrina in relazione al concetto di *forma di Stato*, alcune delle quali potrebbero rivelarsi utili quanto meno a non escludere in radice, come si potrebbero fin qui ritenere, la prospettabilità di una *forma di Regione*. E, invero, secondo un'impostazione che sottolinea non tanto gli elementi costitutivi astratti della *forma di Stato* in vista della classificazione delle sue diverse configurazioni quanto l'incidenza dei fattori di ordine storico, politico e culturale nella determinazione delle diverse forme che uno Stato può assumere, si può dire che la *forma di Stato* è «la risultante dei modi e degli aspetti in cui si manifestano le tre funzioni del diritto, sullo sfondo delle complessive ragioni storiche che volta a volta le determinano»¹¹. Le tre «funzioni del diritto» sono: la repressione dei comportamenti socialmente pericolosi; l'allocazione di beni e servizi; l'istituzione e l'allocazione dei pubblici poteri¹². In rilievo non vengono dunque gli elementi costitutivi dello Stato astrattamente considerati ma le funzioni statali nel loro concreto esercizio, cosa che consente anche ad enti diversi dallo Stato di perseguire una propria «forma».

Un'analogia diluizione dei tre classici elementi costitutivi, quanto alla loro rilevanza ai suindicati fini classificatori, è rinvenibile nella definizione secondo cui con l'espressione *forma di Stato* s'intende «il rapporto che corre tra le autorità dotate di potestà di imperio e la società civile, nonché l'insieme dei principi e dei valori a cui lo Stato ispira la sua azione»¹³. Similmente, si considera *forma di Stato* «l'insieme delle finalità che lo Stato si propone di raggiungere ed i valori a cui ispira la propria azione; finalità e valori che determinano le caratteristiche di fondo del rapporto tra la

¹¹ G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I) Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 25.

¹² Così G. TARELLO, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I) Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 4.

¹³ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 33.

struttura del potere statale e la collettività che in essa si riconosce»¹⁴. O, ancora, dello stesso tenore si rivela la definizione della *forma di Stato* come «complesso degli elementi che caratterizzano globalmente un ordinamento con particolare riferimento alle finalità che sono poste come obiettivi all'azione degli organi costituzionali; ma nel suo ambito rientrano anche i conseguenti criteri relativi alla disciplina dello stato-comunità, al ruolo dell'individuo e dei gruppi e quelli relativi allo stato-apparato e alle sue modalità di intervento»¹⁵.

Ora, pur in carenza di un vero e proprio "popolo regionale", è innegabile che anche le Regioni instaurino rapporti con le rispettive comunità. La stessa essenza di tale ente, come organizzazione provvista di autonomia, comprova la solidità di questo legame. In questo senso, dunque, si può parlare, in astratto, di *forma di Regione*, intendendosi con tale espressione il sistema delle relazioni fondamentali tra le istituzioni e la comunità territoriale di riferimento, alla luce dei principi consacrati a livello costituzionale e statutario in vista del conseguimento di finalità generali correlate a specifiche concezioni ideali. Tale *forma di Regione* si esplica mentre la Regione stessa esercita le proprie funzioni istituzionali e quelle più ampie, di tipo politico, tramite le quali essa configura i propri rapporti non solo con la comunità regionale ma anche con lo Stato e con la comunità internazionale.

A comprovare tale possibilità di configurare una vera e propria *forma di Regione* e quindi di avere nell'ambito di uno stesso ordinamento costituzionale più *forme di Regione*, differenziate tra loro anche in modo significativo, sta l'elemento di novità introdotto dalla riforma del Titolo V tramite la revisione dell'art. 114 Cost., che ha condotto all'identificazione esplicita degli enti che costituiscono la Repubblica. Così operando, il legislatore ha distinto nettamente tra Stato-apparato e Stato-ordinamento, il primo incluso, come elemento costitutivo, nel secondo, e quest'ultimo correttamente qualificato come Repubblica. Per quanto non siano mancate opinioni volte a leggere, in questo enunciato, la consacrazione del

¹⁴ P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 24.

¹⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1981, pp. 43-44.

principio della pari dignità istituzione di tutti gli enti ivi contemplati¹⁶, nondimeno appare preferibile l'interpretazione più prudente che scorge, in questa novella, una precisa direttiva a favore della leale collaborazione, secondo la quale «resterebbe così preclusa agli enti maggiori la possibilità di avvalersi delle loro competenze per porre gli enti minori in posizione di ausiliarità o strumentalità»¹⁷.

Quale che sia la lettura preferibile della suddetta innovazione, rimane incontrovertibile la volontà di scongiurare qualsiasi interpretazione gradualistica del sistema dei rapporti tra gli enti nei quali, appunto, si articola la Repubblica. Ne risulta, perciò, mitigato il carattere “derivato” dell'ordinamento regionale, rispetto alla sovranità vantata dallo Stato-apparato. Secondo tale concezione dell'ordinamento regionale, l'autonomia dell'ente Regione non scaturisce dalla sovranità statale, ma dalla frammentazione della stessa nei diversi soggetti “sovrani” che compongono l'ordine costituzionale, una sorta di sovranità condivisa, quanto meno sul versante dei rapporti interni all'ordinamento repubblicano.

Se questo è vero, allora la condizione di autonomia in cui versano le Regioni risulta valorizzata rispetto al passato e diversa in termini qualitativi. Senza che tale rinnovata condizione di autonomia giunga a dare alle Regioni la stessa connotazione che è propria degli Stati membri degli ordinamenti federali, essa, intesa come frammento della sovranità e non come sua derivazione, esalterebbe il ruolo delle Regioni come enti abilitati a soddisfare gli interessi comunitari con estesi spazi di estrinsecazione delle rispettive attribuzioni. È questa più ampia accezione di autonomia che potrebbe consentire di configurare entro lo stesso Stato diverse modalità di attuazione della stessa, e quindi diverse e più articolate *forme di Regione* le quali, a loro volta, potrebbero entrare, direttamente o indirettamente, a determinare la *forma di Stato*.

Si tratta, con evidenza, di un passaggio non scontato ma forse utile a considerare lo stato presente del nostro regionalismo come un momento di transizione: l'aver accertato la presenza di una *forma di Regione* che,

¹⁶ V., per tutti, M. CAMELLI, *Dopo il titolo V: quali poteri locali?*, in *Regioni*, 2002, p. 3 ss.

¹⁷ S. BARTOLE, *Introduzione. L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 24.

per essere tale, comporta che esistano diverse forme della stessa tipologia, muove a mettere in relazione tale differenziazione con il concetto di *forma di Stato*. Parrebbe dunque che, a dispetto di chi auspica uno scenario caratterizzato da un rinnovato accentramento delle strutture dello Stato democratico sociale, la realizzazione dei valori propri di un simile Stato non possa più prescindere dal prendere in considerazione l'inevitabile diversità che alberga, di fatto e di diritto, dentro i confini della nostra Repubblica.

Certamente, siamo di fronte ad un pensiero che necessita di più ampia verifica, a partire da una rilettura della giurisprudenza costituzionale sui principi presenti negli Statuti regionali rinnovati dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, principi che – nella loro differenziazione tra Regione e Regione – costituiscono il preludio per individuare, di volta in volta, la natura della Regione e la sua naturale propensione a concepirsi come originalmente autonoma proprio mentre definisce, statutariamente, la sua fisionomia. E, pertanto, non si può escludere che le diverse fisionomie regionali emergenti dalla nuova stagione statutaria (o, *a fortiori*, dalla realizzazione della prevista modulazione dei poteri legislativi regionali ex art. 116, III comma) possano entrare a caratterizzare la *forma di Stato* nel suo complesso, in cui il modello costituzionale venga ulteriormente definito dai diversi elementi di differenziazione emergenti dalle diverse *forme di Regione*.

2.4. *La forma di Regione: fonti e principi generali.*

Come si è visto sopra, la Regione, come apparato istituzionale, si esprime per il tramite, innanzitutto, dei propri organi apicali i cui rapporti – intesi come la forma del Governo regionale – erano rigorosamente determinati in sede costituzionale, con ciò attestandosi la natura derivata dell'ente regionale. La possibile diversificazione di tale forma introdotta dalle riforme costituzionali è uno degli elementi che, accentuando i fattori di disomogeneità tra i diversi sistemi regionali, ne accentuano i profili di autonomia rispetto allo Stato e consentono che si apra la discussione sulla *forma di Regione* intesa nel senso sostanziale sopra messo in luce.

Se, al di là dell'uso che se ne è fatto, pare esservi stato in sede costituzionale un disegno volto ad incrementare l'autonomia regionale nel de-

terminare la propria *forma di Governo*, che dire del concetto fratello di *forma di Regione*? E, se questo si profila, quali sono gli elementi che entrano a determinare tale forma?

Per dare una risposta a tali domande occorre primariamente rilevare come l'indirizzo politico, assunto dalle forze di maggioranza, si manifesti traducendosi in leggi, regolamenti, atti e provvedimenti amministrativi, misure finanziarie. La capacità della Regione di operare quale ente esponenziale che sovrintende alla cura degli interessi espressi nella comunità di riferimento si palesa proprio in queste decisioni. Ciò è reso possibile dalla natura politica dell'ente regionale che emerge sommamente nel momento della competizione elettorale tramite la quale le forze che formeranno la compagine politica rappresentata nel Consiglio regionale recepiscono, interpretano, selezionano e, infine, attuano gli interessi generali. La maggioranza imprime a tale opera di ricognizione e di realizzazione una direzione ispirata agli orientamenti ed alle concezioni invalse in seno alla coalizione vincente.

Ora, se tutto questo è vero, è anche vero che la Regione, come qualsiasi ente politicamente connotato, aspira comunque a consolidare alcuni principi fondamentali volti ad informare il complesso dei rapporti tra pubblici poteri e comunità. In altri termini, anche in relazione all'ordinamento regionale si avverte la necessità di fissare una serie di pilastri destinati a preservare la solidità nel tempo del relativo edificio istituzionale, e non solo in termini di funzionamento dei diversi organi. La Regione può certo considerarsi un ente a fini generali alla maggioranza dei quali viene data attuazione nelle molteplici forme di creazione dell'ordinamento giuridico regionale, a cominciare dalle leggi. Altri fini, invece, vengono sottratti alle contingenti dispute politiche in modo da conferire alla Regione una identità idonea a permanere nel tempo, indipendentemente dalla sostituzione della classe politica e dall'avvicinarsi delle diverse coalizioni partitiche. Si tratta di tutti quei *principi* idonei a tracciare vincolanti itinerari di sviluppo alla futura attività di produzione normativa, secondo una particolare concezione complessiva dei rapporti tra istituzioni e società.

Da questa sintetica constatazione si evince come la possibilità di configurare diverse *forme di Regione* dipende fondamentalmente dalla consistenza e dalla vitalità di tali principi. Essa dipende, cioè, dal tasso di inci-

denza dell'autonomia regionale nel processo di individuazione e di attuazione dei predetti principi. La Regione, infatti, può determinare la propria *forma* se e nella misura in cui riesca a disporre di tali principi, tanto nella fase genetica della loro predisposizione, quanto nella successiva fase di attuazione e svolgimento.

La fonte legittimata a definire i tratti essenziali dell'ordinamento regionale – e quindi i “principi fondamentali” di organizzazione e di funzionamento della Regione – è senz'altro lo statuto¹⁸, non a caso talvolta accostato al concetto di “costituzione”. Senza giungere a propugnare una compiuta assimilazione tra i due atti, da questa analogia sono state desunte significative suggestioni soprattutto ad opera di chi ha qualificato lo statuto come la fonte sulle fonti regionali, cardine del sistema regionale delle fonti del diritto¹⁹.

Nel configurare l'autonomia statutaria regionale, l'art. 123 Cost. vincola i legislatori statutari con limiti che investono il contenuto di tale fonte. Lo statuto è, in effetti, legittimato a determinare, in armonia con la Costituzione, la *forma di governo* e i *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento* della Regione. Gli altri profili inclusi nel contenuto necessario dello statuto investono funzioni e rapporti riguardanti l'assetto istituzionale della Regione (iniziativa, referendum, pubblicazione degli atti normativi).

La disposizione appena richiamata abbraccia, dunque, la dimensione istituzionale dell'ordinamento regionale senza che vi siano riferimenti espliciti alla proiezione per così dire verticale dell'autonomia regionale, vale a dire quella che investe i rapporti tra la Regione-apparato e la co-

¹⁸ Cfr., tra i molti, R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Regioni*, 2000, p. 519 ss.; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Regioni*, p. 527 ss.; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 599 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 45 ss.; N. LUPO, *Il riordino dei sistemi delle fonti regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 231 ss.; A. SPADARO, *I “contenuti” degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di Governo)*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 289 ss.; F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 295 ss.

¹⁹ V. soprattutto A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 79 ss.

munità. Di primo acchito, perciò, si dovrebbe riconoscere allo statuto, e in particolare al suo contenuto necessario, la legittimazione ad enunciare soltanto principi che riguardano la dimensione orizzontale dei rapporti tra gli organi regionali, a cominciare da quelli di vertice. Resterebbero, quindi, esclusi i “principi” volti a conformare le relazioni tra la Regione e la società (la “comunità regionale”) nei diversi settori destinati ad accogliere la variegata molteplicità di decisioni ascrivibili all’autonomia regionale; se non fosse che principi inerenti alla *forma di governo* cui si affiancano, a completamento della stessa, *i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento*, proprio per la loro natura di principi legati al modo concreto (i.e. l’organizzazione e il funzionamento) con cui la Regione si rapporta alla comunità di riferimento, difficilmente possono limitarsi a configurare i rapporti tra organi di vertice senza che ne venga implicata la concezione che sottostà a tali rapporti, cioè la relazione base qualificante ogni ordinamento – sia esso originario sia esso derivato – del rapporto tra le istituzioni e la società civile di riferimento. Il che comporta quindi che si possa parlare in questo senso di una *forma di Regione*.

Su un diverso piano, la possibilità o forse la necessità di parlare di *forme di Regione* sembra essere confermata dall’inserimento negli statuti di formulazioni di ampia portata idonee, almeno in astratto, ad investire le relazioni tra autorità e società²⁰. Tali enunciazioni possono essere in qualche modo accostate a forme espressive di principi e di programmi che, nella prima stagione statutaria e, ancora in precedenza, nella stessa Costituzione, sono state messe sotto osservazione dalla dottrina e dalla giurisprudenza che le ha qualificate come norme genericamente *programmatiche*, con ciò suggerendo – salvo poi essere puntualmente smentite – la loro sostanziale inattitudine a produrre effetti giuridici.

È quasi superfluo ricordare, alla luce degli sviluppi intercorsi, come alle norme programmatiche sia stata riconosciuta nel tempo natura giuridica, non solo perché portatrici di finalità atte ad orientare finalisticamente la

²⁰ Già T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 161, proprio in relazione a questo tema sottolinearono l’intima connessione tra norme programmatiche della Regione e «strutturazione complessiva dei rapporti fra gli elementi costitutivi dell’ente stesso quella che, nell’ordinamento generale, si suole designare come “forma di Stato” e che non si saprebbe proprio come chiamare nella dimensione regionale, se non come *forma di regione*)».

futura attività di produzione normativa, tanto da determinare, in caso di non coerenza della norma attuativa con il fine identificato dal programma, una declaratoria d'incostituzionalità, ma anche perché aventi funzione di integrazione e di interpretazione degli altri enunciati costituzionali²¹. Ed è del pari noto che si riconosce in capo al legislatore discrezionalità, più o meno ampia, nella scelta relativa ai mezzi congeniali al conseguimento degli obiettivi proclamati in tali disposizioni²², analogamente a quanto accade per l'adesione normativa alle norme di principio. È per questo che si può individuare una sostanziale similitudine tra "principi" e "norme programmatiche", non fosse altro perché entrambe le tipologie di norme presuppongono una successiva opera di normazione in vista della compiuta definizione di schemi di qualificazione giuridica entro i quali sussumere i concreti fatti della vita rilevanti per il diritto. Il principio ha una portata programmatica in quanto descrive un itinerario evolutivo per il sistema normativo e, nel contempo, il programma non può prescindere da uno o più principi come criteri di normazione²³. Pertanto, appare condivisibile la tesi secondo cui «le norme programmatiche si riferiscono essenzialmente agli esiti politico-sociali, mentre i principi si riferiscono alla coerenza interna dell'ordinamento, rispetto a certe matrici iniziali: i programmi riguardano il fine, i principi l'inizio di una azione normativa»²⁴. Questa peculiare connotazione dimostra come sia i principi sia le norme programmatiche riflettano una specifica concezione ideale dei rapporti sociali, economici e politici. Ne consegue che l'adozione di una o più norme programmatiche o, più semplicemente di "programmi" concorrano in maniera rilevante a definire la *forma di Stato*.

Alla luce di quanto detto, pare opportuno indagare il problema delle formulazioni di tipo programmatico e prospettico contenute nei nuovi

²¹ Cfr. Corte cost., 1956, n. 1. Già V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in *Scritti Romano*, I, Cedam, Padova, 1939, p. 665 ss., sottolineava la natura cogente di tali norme.

²² V. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 136 ss.

²³ Così, ad esempio, R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously* (1977), trad. it., *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 93 ss.

²⁴ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I) Il sistema delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 1988, p. 109.

statuti regionali, soffermandosi sulla giurisprudenza costituzionale che si è espressa in merito ad esse, la quale, paradossalmente, si è vista costretta a riaprire una discussione che sembrava conclusa. Si procederà in questa direzione senza tuttavia dimenticare che le differenziazioni (anche le differenziazioni tra i modelli ultimi di riferimento) si colgono guardando la dimensione attuativa e non solo quanto è enunciato – spesso assai enfaticamente – dalle classi politiche costituenti (o statuenti) per essere incorporato nei documenti da essi prodotti. E pertanto, in conclusione, si farà riferimento alla *forma di Regione* anche per come essa si declina nella vita concreta degli ordinamenti regionali tramite la corrente attività normativa ed amministrativa.

3. *La forma di Regione nella giurisprudenza costituzionale sulle “norme programmatiche” dei nuovi statuti regionali.*

3.1. *Le espressioni programmatiche contenute nei nuovi Statuti: verso una forma di Stato a regionalismo differenziato?*

Come si può impostare il problema della identificazione della *forma di Regione* ad opera dei nuovi statuti adottati dalle Regioni italiane dopo la riforma del Titolo V, che – come si è già detto – offre diversi spunti per una rinnovata considerazione del tema quali il nuovo rapporto tra Regione ed enti locali e cittadini secondo la logica della sussidiarietà, i rafforzati istituti regionali di democrazia diretta, competenze legislative in materie che hanno specifica attinenza con l'esercizio dei diritti fondamentali e sociali dei cittadini, con la dimensione internazionale delle regioni e con i rapporti tra regioni e chiese o istituzioni religiose?

Dopo le considerazioni generali compiute nella parte introduttiva, è fondamentale puntare l'attenzione sui principi generali che, in vario modo e con svariati contenuti, introducono ai più specifici titoli in cui si articolano i nuovi Statuti. Si tratta di quelli che la dottrina tedesca definisce come *Staatsziele*, che, adattati al nostro caso, possono essere più precisamente identificati come *Regionsziele*.

In proposito, si è discusso se detti principi, programmi ed espressioni di natura teleologica, comunque formulati, facciano parte del contenuto necessario o del contenuto eventuale degli Statuti. Come si è visto sopra, la

normativa costituzionale di riferimento per il contenuto necessario (art. 123) sembra orientata a determinare solo contenuti di tipo istituzionale, cui sarebbero estranei principi, diritti e programmi, che pertanto dovrebbero costituire parte meramente eventuale degli statuti. Poiché tuttavia tra il contenuto necessario dello Statuto regionale sono da annoverarsi i “principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione”, parte della dottrina²⁵ ha messo in luce come tali principi non siano riconducibili solo alla nozione di *forma di governo* ma possano, in quanto principi generali, costituire il cardine della forma stessa della Regione coinvolgendone i rapporti con la società civile da essa governata. Da tutto ciò sarebbe disceso un obbligo, per le Regioni, di indicare finalità ed obiettivi che presiedono al loro funzionamento. In realtà, quest’ultima questione non si è, in concreto, posta perché tutti gli statuti fin qui approvati hanno una parte, in alcuni casi anche molto ampia, riservata a questo scopo.

Benché superata dalla prassi e, poi, anche dalla giurisprudenza costituzionale, la questione della spettanza dei principi fondamentali al contenuto necessario od eventuale degli Statuti può essere in questa sede ricordata in quanto utile a mettere in luce come tutta la prima riflessione dottrinale post riforma del Titolo V sul tema degli statuti, correlando alla stessa la questione della *forma di Regione*, mirava a attribuire un ruolo di grande rilievo agli statuti stessi, desumendolo dal nuovo contesto costituzionale, il quale offriva più di uno spunto per guardare con rinnovate aspettative alla fonte statutaria, spunto ripreso ed ampliato da parte della giurisprudenza costituzionale sul tema: non più soggetto al vincolo dell’armonia con le leggi dello Stato, non più approvata dal Parlamento, capace di determinare la propria *forma di governo*, (sent. 2/2004²⁶), in grado di decidere sulla allocazione del potere regolamentare (sent. 313/2003) e via dicendo. Questi elementi, che fanno capo *latu sensu* alla voce *forma*

²⁵ Per tutti v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 234.

²⁶ Sul contenuto eventuale degli statuti regionali si era già ampiamente discusso nel corso della prima stagione statutaria. La Corte non si era mai espressamente pronunciata sul tema anche se forti indizi relativamente alla sua posizione di fondo potevano essere tratti dalla sent. n. 829 del 1988, in cui – in forza dell’art. 5 Cost. e grazie alla natura esponenziale della collettività territoriali, di cui possono fregiarsi le Regioni – era stata sanzionata la legittimità costituzionale di leggi di spesa per funzioni non previste tra le competenze regionali.

di governo, sarebbero stati completati con riferimento alla *forma di Stato* (di Regione) di cui i principi generali costituiscono parte integrante. In sintesi, gli statuti avrebbero potuto contenere ad un tempo tutti gli elementi identificatori e della forma di Stato e della *forma di governo*.

È stato pertanto nell'ottica di questa valorizzazione generale della fonte statutaria che i legislatori regionali – nell'esercizio della loro funzione statuente – hanno dedicato molti degli articoli iniziali dei documenti da loro elaborati ad enunciazioni di varia natura, molte delle quali, a dire il vero, sarebbero certo state meglio collocate non nell'articolato vero e proprio ma in un anche ampio e ben strutturato Preambolo.

Tali enunciazioni, quantitativamente, vanno dai due articoli dello statuto calabrese ai 19 della Regione Umbria: il che comporta un assestamento su una media di circa dieci articoli, non pochi, se si considera che, normalmente, gli statuti fin qui approvati contengono da 50 a 60 articoli. Va altresì ricordato che tre regioni hanno premesso all'articolato un Preambolo, anch'esso assai significativo per la determinazione delle rispettive forme di Regione (Emilia, Marche e Piemonte).

La struttura tipica di queste enunciazioni iniziali per lo più prescinde dal fare riferimento ai diritti fondamentali se non richiamando i diritti costituzionalmente garantiti nonché la Carta dei diritti dell'Unione europea "fatta propria" dalla Regione Calabria e oggetto da cui trae ispirazione lo Statuto della Regione Puglia unitamente a altre dichiarazioni internazionali di diritti.

Negli enunciati iniziali che sanciscono *Regionsziele* volti ad orientare l'azione regionale si nota, dal punto di vista della formulazione, una spiccata sensibilità verso i temi sociali classici ispirati al principio di solidarietà (istruzione, sanità, lavoro, servizi sociali uniti alla tensione a rendere effettiva la tutela di tali diritti secondo le logiche dell'eguaglianza sostanziale *ex art. 3, II comma*) nonché una forte attenzione alla promozione della cultura e alla salvaguardia dell'ambiente. Inoltre, pressoché ovunque si fa riferimento al sostegno alla famiglia, al perseguimento della piena parità tra i sessi, alla promozione dei diritti dei lavoratori, alla tutela delle minoranze etniche, degli immigrati e degli emigrati, secondo una logica di sostanziale ampliamento dei diritti di cittadinanza. Frammisti agli obiettivi, alle finalità dell'azione politica, alle priorità, ai programmi e agli auspici, sono presenti elementi normativi riferiti a veri e propri diritti,

perlopiù diritti di terza o persino quarta generazione quali i diritti degli animali (ma non, almeno per ora, delle piante).

Come si può intuire da questa prima sommaria elencazione, diritti, principi, programmi e finalità dell'azione regionale sono elencati senza un preciso ordine logico e senza che si possa nella maggioranza dei casi distinguere se si tratti degli uni o degli altri, il che del resto è profondamente coerente con la modalità espressiva degli *Staatsziele* di germanica memoria, i cui confini sfuggono alla definizione persino ad opera della cultura giuridica di quel paese, che fa della precisione delle definizioni il suo scopo primario.

Ciò posto, è innegabile che vi sia un elemento sostanziale comune pur nella babele delle lingue: dal discorso statutario globalmente considerato traspare infatti la tensione ad affermare una identità propria, in gran parte coincidente con le formulazioni identitarie contenute nella Carta Costituzionale ma anche desiderosa di andar oltre, aggiornando le stesse nel senso di un loro ripensamento attualizzante. È altresì presente, ed è questo un aspetto ad un tempo interessante e problematico, la scelta “politica” di prendere posizione sulle questioni valoriali attualmente sul tappeto del dibattito politico e costituzionale nazionale quali la controversa questione delle convivenze alternative alla famiglia o del voto agli immigrati.

Tutto ciò, in sintesi, è stato letto dalla dottrina come espressione di una identità in via di definizione, una sorta di riproposizione di una dimensione psicologicamente adolescenziale, in cui si ribadiscono le proprie spesso confuse intuizioni, si enunciano i propri autentici e sinceri desideri di bene, di giustizia, di progresso etc., ma che sconta una preoccupante mancanza di strategie, quelle strategie che – tenendo conto degli strumenti che sono a propria disposizione – commisurano gli obiettivi auspicabili con quelli effettivamente raggiungibili.

Impossibile in questa sede non ripetere quanto Livio Paladin affermava con riguardo alle norme programmatiche contenute negli statuti di prima generazione: tali disposizioni «oscillano tra gli estremi dell'inefficacia e dell'invalidità e costituiscono la parte più velleitaria e improduttiva di tutta la disciplina statutaria»²⁷. D'obbligo è, pure, la citazione di un

²⁷ L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 1973, citato da V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Federalismi.it*, 28 luglio 2005.

passo di Roberto Bin²⁸ il quale osserva che «se non si è in grado di risolvere un problema perché non ci sono gli strumenti normativi si fa una norma programmatica».

Sarebbe veramente utile, pertanto, interrogarsi criticamente, anche alla luce delle esperienze di altri ordinamenti, sul senso delle scelte regionali in materia e chiedersi se le posizioni sopra richiamate siano proprie solo dei disincantati regionalisti italiani, estenuati da decenni di pressoché inutili dibattiti sul nostro quantomeno *incerto* regionalismo prima e federalismo poi²⁹ o se questo atteggiamento sia condiviso anche in altre espressioni del regionalismo europeo. In realtà, si potrebbe infatti anche leggere tutto questo discorso statutario in modo tutt'altro che adolescenziale, tutt'altro che privo di una precisa strategia politica: al contrario, esso potrebbe evidenziare una scelta consapevolmente indirizzata verso forme di Regione che si caratterizzano proprio per essere o difformi da o complementari a i valori costituzionali propri del livello statale.

E in questo senso si potrebbe tornare – sommessamente – ai discorsi iniziali sul rapporto tra *forma di regione* e *forma di Stato*, identificando in *forme di Regione* ampiamente differenziate una forte influenza anche sulla determinazione della *forma di Stato*.

3.2. *La giurisprudenza costituzionale sulle norme programmatiche dei nuovi Statuti.*

Alla fine del 2004, la Corte costituzionale, adita dal Governo che aveva impugnato *ex art. 123 Cost.* alcune delle disposizioni di programma contenute negli Statuti delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria, ha preso posizione sul tema.

Essa ha dichiarato inammissibili le diverse questioni di costituzionalità sollevate, in quanto le enunciazioni statutarie contestate sono state ritenute prive di valore normativo. Dette enunciazioni, almeno nella pro-

²⁸ R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 234.

²⁹ Importa in questa sede richiamare sommamente l'accurato lavoro di ricostruzione operato da Alessandra Concaro, insieme al collega ed amico Nicolò Zanon, di cui si dà conto nell'omonimo volume. Si veda, dunque, N. ZANON, A. CONCARO, *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*.

spettiva della Corte, avrebbero unicamente una funzione di natura culturale o politica, e sarebbero pertanto incapaci di svolgere anche solo una funzione di integrazione o interpretazione delle norme vigenti, come invece accade per le norme programmatiche contenute nella Costituzione.

3.2.1. *Gli antefatti: norme programmatiche nella Costituzione ...*

Come è noto, le norme programmatiche consistono in proclamazioni rivolte al legislatore ordinario, chiamato in via esclusiva a curarne la concretizzazione, e hanno la funzione di orientare l'esercizio della funzione di produzione normativa, affinché essa possa conseguire gli obiettivi previsti dalle disposizioni stesse. Attorno a questo tipo di norme era insorta, agli albori della vigenza della Costituzione del 1948 la nota controversia risolta dalla sent. n. 1/1956 della Corte costituzionale, che ha censurato la distinzione tra norme costituzionali precettive e norme programmatiche e posto le basi per una piena efficacia di tutte le disposizioni della Costituzione.

Inaspettatamente, oggi, quella discussione che sembrava risolta è tornata d'attualità: nel contesto delle problematiche sollevate dalla novella costituzionale relativa al Titolo V la Corte costituzionale, nella trilogia di sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, riferendosi agli Statuti regionali, sembra rimettere in dubbio la vincolatività delle norme di cui si discute per confinarle nel limbo delle disposizioni a mera valenza culturale o politica.

3.2.2. *... e negli Statuti regionali antecedenti alla riforma del 1999.*

Non solo si è discusso in passato delle norme programmatiche contenute in Costituzione. Analoga disputa è insorta quanto alla ammissibilità delle norme programmatiche contenute nei vecchi statuti. Come è noto, essa era stata giustificata riconoscendo che all'interno degli Statuti vi potesse essere un contenuto necessario, vale a dire, a norma del vecchio art. 123 Cost., una normativa che disciplinasse l'«organizzazione interna della Regione», l'«esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione» e «la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali»³⁰, e un contenuto eventuale, consisten-

³⁰ Vedi art. 123 Cost., I comma (vecchia formulazione). Sul punto v. M. ROSINI, *Le*

te nell'enunciazione di principi, indirizzi, criteri generali a cui ciascuna Regione si impegnava ad attenersi nell'esercizio della propria successiva attività di Governo. Tali norme non potevano comportare in alcun modo un'autoattribuzione di competenze da parte delle singole Regioni, ma rappresentavano l'espressione e l'affermazione delle principali scelte di indirizzo politico-istituzionale della Regione, trovando il loro fondamento nella natura e nel ruolo della Regione stessa quale ente a fini generali, portatrice degli interessi complessivi della collettività rappresentata e legittimata quindi a sancire nel proprio Statuto obiettivi, finalità e priorità.

La scelta dei legislatori regionali di inserire nei primi Statuti questo tipo di norme non fu comunque scontata. Accanto a posizioni nettamente ostili³¹, la sensazione più diffusa era quella della loro sostanziale inutilità: le norme programmatiche furono ritenute, invero, come «la parte più velleitaria ed improduttiva di tutta la disciplina statutaria»³². Non è mancato anche chi ha cercato di ridimensionare il divario tra le diverse posizioni suggerendo la distinzione tra norme “teleologiche”, destinate a definire il contenuto programmatico degli statuti, e le norme “metodologiche”, relative cioè al “modo” complessivo di svolgimento dell'azione regionale³³. Ad ogni modo, già negli anni Settanta si è assistito ad una proliferazione diffusa di norme statutarie a contenuto programmatico «alle quali gli statuti hanno affidato le loro speranze per una rigenerazione profonda del tessuto sociale e normativo esistente nei loro territori, impegnando il legislatore ed i pubblici poteri in genere della Regione alla soddisfazione dei più vari bisogni»³⁴.

In estrema sintesi, la prevalente dottrina si era mostra contraria ad un

norme programmatiche dei nuovi statuti, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 8.

³¹ V., ad esempio, F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 452 ss.

³² L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973, p. 40.

³³ Così A. RUGGERI, *La «forma di governo» della Regione Calabria: il modello statutario, le alterazioni, i possibili rimedi*, in *Regioni*, 1991, p. 1588 ss.

³⁴ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 131. Cfr. altresì G. PASTORI, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Regioni*, 2005, p. 35 ss.

ampliamento del discorso statutario e riteneva che sarebbe stato più opportuno l'inserimento negli Statuti ordinari della sola disciplina dell'organizzazione interna della Regione. Nella medesima direzione si era mosso il legislatore statale con la legge n. 62/1953 sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, che recava negli articoli iniziali una disciplina quanto mai minuziosa degli oggetti rimessi alla normativa statutaria³⁵: si era così costruito un sistema nel quale, al di fuori delle materie espressamente indicate, era precluso alla fonte statutaria di dettare una propria ulteriore normativa³⁶.

La realtà dei fatti, come è noto, si è invece evoluta nella direzione opposta a quella appena prospettata: non solo gli Statuti regionali emanati nel corso della prima stagione statutaria contenevano numerose norme di principio, ma tale scelta è stata sostanzialmente avvallata dalla giurisprudenza costituzionale. Pur non essendo mai stata chiamata a pronunciarsi direttamente sulla legittimità costituzionale di norme statutarie programmatiche, la Corte non ha mancato di far conoscere la propria opinione in merito avendo affermato nella sentenza n. 829/1988, che le Regioni hanno un «ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria» derivanti dal «complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali e, in primo luogo, dall'articolo 5 e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione». In virtù delle norme di principio recate dalla totalità degli Statuti regionali «si legittima, dunque – continua la Corte – una presenza politica della Regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre Regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'articolo 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima».

³⁵ Si trattava dell'art. 1 (*contenuto dello statuto regionale*); art. 2 (*iniziativa delle leggi regionali*); art. 3 (*referendum abrogativo di leggi regionali*); art. 4 (*referendum abrogativo di regolamenti e provvedimenti amministrativi regionali*) e art. 7 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

³⁶ M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi Statuti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e aspettative*, cit., p. 8.

Non residuando, a seguito di tale giurisprudenza, alcun dubbio circa l'ammissibilità della previsione all'interno degli Statuti regionali di norme programmatiche, rimane da analizzare la questione relativa alla loro efficacia giuridica.

La semplice lettura delle norme di cui si tratta svelava il loro carattere essenzialmente riproduttivo di disposizioni, anch'esse programmatiche, già presenti nel testo costituzionale e altresì la loro estrema genericità che consentiva di ricomprenderle nell'ambito di queste ultime. Proprio per questi motivi la dottrina, nella sua componente maggioritaria, si era espressa nel senso di una loro inutilizzabilità sul piano giuridico o comunque per una limitata utilità; solamente qualche voce isolata si era spinta fino a negarne la stessa idoneità a produrre effetti giuridici, analogamente a quanto succederà poi per opera della Corte con le sentenze del 2004 che si commenteranno a breve.

La giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma statutaria di fine millennio aveva poi articolato la propria posizione in materia di norme programmatiche statutarie distinguendo tra le disposizioni di principio che incidevano su materie di competenza regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. (vecchia formulazione) e quelle che invece esulavano dalla loro sfera di competenza. Relativamente a queste ultime dalla citata sentenza n. 829/1988 si evince che la loro efficacia non va oltre la predeterminazione solenne di valori rispetto ai quali la Regione si impegna ad operare attraverso atti di iniziativa o di stimolo nei confronti di organi dello Stato o attività di diritto privato. Sembrerebbe, invece, doversi escludere qualsiasi loro capacità di imporsi come vincolo per l'azione regionale. Le prime, invece, sembrano essere più incisive: la sentenza n. 10/1980 sottolinea che nella individuazione dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato *ex art. 117 Cost. (vecchia formulazione)*, in mancanza di una legge cornice *ad hoc*, «non possono venire trascurate quelle norme-principio [...] regional[i], che si trovano negli Statuti delle Regioni di diritto comune [...]» anche se in seguito tale efficacia sembra smentita da una sentenza del 1999, secondo cui le norme statutarie non possono fungere da parametro nei confronti di leggi statali di cornice sull'impiego regionale.

3.3. *L'intervento della Consulta.*

Con le tre pronunce del 2004, il giudice delle leggi si muove in una linea di continuità solo apparente con la sua precedente giurisprudenza³⁷, mentre compie una scelta sostanziale che è apparsa alla maggior parte dei commentatori tale da smentire i precedenti più diretti ma persino quanto affermato nella storica sentenza n. 1/56.

Prima di entrare in merito agli argomenti addotti a sostegno di questa radicale svolta, va ricordato che le sentenze originano da un atto di impugnativa governativa delle disposizioni dello Statuto Toscana (a cui si riferisce la sent. n. 372) secondo cui la Regione «promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati»³⁸; persegue tra le proprie finalità prioritarie «il riconoscimento di altre forme di convivenza»³⁹, nonché «il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale ... la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico ...»⁴⁰; persegue «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese ... la valorizzazione della libertà di iniziativa, dell'economica pubblica e privata ... della cooperazione...»⁴¹.

Per quanto riguarda lo Statuto umbro (sent. n. 378) sono state impugnate le disposizioni che affidano alla Regione la tutela, oltre che della famiglia, anche di «altre forme di convivenza»⁴².

Infine sono state impugnate alcune norme dello Statuto dell'Emilia-Romagna (sent. n. 379) che, nell'indicare gli obiettivi prioritari della Regione, prevedono che essa assicuri «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute il diritto di voto agli immigrati residenti»⁴³; esse prevedono altresì che, sempre «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute» la Regione stessa riconosce e ga-

³⁷ V., sent. nn. 40/1972, 829 e 921/1988, 171/1999.

³⁸ Art. 3, VI comma dello Statuto della Regione Toscana.

³⁹ Art. 4, I comma, lett. h) dello Statuto della Regione Toscana.

⁴⁰ Art. 4, I comma, lett. l) e m) dello Statuto della Regione Toscana.

⁴¹ Art. 4, I comma, lett. n), o) e p) dello Statuto della Regione Toscana.

⁴² Art. 9, II comma, dello Statuto della Regione Umbria.

⁴³ Art. 2, I comma, lett. f) dello Statuto della Regione Emilia Romagna.

rantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare»⁴⁴.

Alla base della contestazione governativa di dette norme statutarie il Governo ha posto da un lato la violazione delle competenze esclusive dello Stato e, dall'altro, il contrasto con norme costituzionali sostanziali quali l'art. 48 Cost. sul diritto di voto e l'art. 29 sulla tutela della famiglia naturale.

A due censure fanno riscontro due ordini di argomentazioni a sostegno della inammissibilità della richiesta governativa.

Il primo ordine di argomenti è volto ad escludere l'illegittimità delle disposizioni impugnate per violazione dei limiti di competenza. Precisamente si ribadisce sulla base di quanto già sancito nella sentenza n. 829/88, la possibilità per la fonte statutaria di incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzioni regionali, richiamando come affermazioni consolidate della precedente dottrina e giurisprudenza costituzionale sia la tesi del doppio contenuto necessario-eventuale dello Statuto sia quella del ruolo di rappresentanza generale degli interessi spettante alla Regione quale ente politico, esprimibile anche fuori dei confini materiali e territoriali delle competenze regionali.

Una seconda serie di argomentazioni è volta invece a stabilire la natura delle norme statutarie programmatiche alle quali – pur se legittime, per quanto detto poco sopra – «anche se materialmente inserite in un atto fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale ...»; che, più precisamente, le stesse enunciazioni statutarie «non hanno carattere prescrittivo né vincolante» ma «esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»⁴⁵.

⁴⁴ Art. 15, I comma, dello Statuto della Regione Emilia Romagna.

⁴⁵ Sent. Corte cost. n. 372/2004, in *Considerato in diritto*, punto 2. La tesi qui esposta appare una rivisitazione delle note tesi di Forsthoff sulle norme programmatiche, secondo cui, difettando di valore giuridico, tali "norme" varrebbero semplicemente come mere proclamazioni etico-politiche, come ricorda G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I) Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 110, che per l'appunto cita E. FORSTHOFF, *Rechtsstaat im Wandel*, 1964, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*,

Più precisamente, la Corte ricorda come già da tempo sia stata riconosciuta, anche in ambito giurisprudenziale, la possibilità di distinguere tra un contenuto “necessario” ed un contenuto “eventuale” degli statuti (cfr. sent. n. 40/1972). Nel contempo, è stato dalla stessa riconosciuto che «la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative». Siffatti interessi sono suscettibili di essere realizzati non solo a livello legislativo ed amministrativo, «ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa». Invero, l'adempimento di una certa serie di compiti fondamentali legittima «una presenza politica della Regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima» (sent. n. 829/1988).

Il ruolo delle Regioni, quali enti di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive comunità di riferimento, assume, dunque, rilevanza anche in ordine alla esistenza, accanto al contenuto necessario dello Statuto, «di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» (sent. n. 2/2004)⁴⁶. Tuttavia, alle disposi-

Giuffrè, Milano, 1973, spec. p. 29 ss., p. 195 ss. e p. 287 ss. In particolare, nel saggio su *La trasformazione della legge costituzionale*, del 1959, l'insigne Autore ritiene che le norme programmatiche «offrono sostanzialmente promesse sociali», in grado perciò di «esprimere solo una valutazione di politica costituzionale».

⁴⁶ Si esprime criticamente rispetto alla complessa ed impregiudicata distinzione tra i due ordini di contenuti statutari G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Regioni*, 2005, p. 31 ss. Anche la questione relativa all'inclusione, in un testo qualificabile come fonte-atto del diritto, di enunciazioni prive del carattere della giuridicità conserva una sua vaghezza ed imprecisione; al riguardo v. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Regioni*, 2005, p. 15 ss. In effetti, la compresenza di simili previsioni in un atto abilitato dall'ordinamento a porre norme giuridiche rischia di compromettere le esigenze correlate al principio della certezza del diritto

zioni programmatiche, «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto».

3.4. *Le critiche della dottrina.*

Due sono le chiavi di lettura che sono state date delle citate sentenze: una che, valorizzando il risultato, mette in rilievo come si sia trattato di una vittoria delle Regioni; l'altra che invece, guardando alla motivazione, sottolinea l'effetto di "denormativizzazione" della fonte statutaria e, quindi, il suo sostanziale depotenziamento⁴⁷.

In particolare, coloro che hanno condiviso ed apprezzato il risultato cui è pervenuta la Corte, hanno asserito che esso ha consentito alle Regioni di uscire, almeno in apparenza, indenni dal controllo di costituzionalità innescato dal Governo e di aver conservato integri i loro statuti. Sul piano del contesto politico, tale risultato è tanto più rilevante in quanto, essendo stato ottenuto nell'imminenza delle elezioni regionali, ha consentito alle Regioni stesse di dare applicazione alle proprie legge elettorali regionali, applicabili appunto solo in presenza del nuovo statuto.

Ora, se questo risultato è stato ritenuto conveniente ad attestare la nuova e rinforzata autonomia regionale, va detto che le motivazioni su cui la Corte ha fondato la propria decisione sono state criticate anche in modo assai vibrato come incoerenti con i principi generali che presiedono al controllo di costituzionalità e alla regolamentazione del sistema delle fonti. Particolarmente problematico è stato considerato il fatto che, per consentire la sopravvivenza di tutte le norme statutarie (e quindi dello Statuto nel suo complesso), la Corte non sia entrata nel merito della fondatezza delle questioni ma si sia limitata ad accertare la carenza di lesività

ed alla stessa obbligatorietà del rispetto dovuto, dai consociati, al diritto oggettivo; in questi termini F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Regioni*, 2005, p. 38.

⁴⁷ A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro. Nota a Corte Cost. nn.372,378 e 379 del 2004*, in *Forum di quaderni costituzionali.it*, 26 luglio 2006.

delle disposizioni impugnate in quanto recanti “non norme”⁴⁸. Va ricordato, ancora, che tale scelta è stata vista come non coerente con i poteri attribuiti dall’ordinamento alla Corte costituzionale, la quale può dichiarare la fondatezza o l’infondatezza della questione ma non può (o meglio non potrebbe) modificare la natura di proposizioni contenute in fontiatto. Se infatti una norma è contenuta in una determinata fonte, è questa stessa appartenenza a determinarne la natura ed è solo il legislatore che potrebbe alterare tale *status* abrogando o modificando la norma⁴⁹.

Va detto, in proposito che questa forma *sui generis* di pronuncia della Corte può essere compresa (anche se non necessariamente condivisa) se si considera un contesto più ampio di quello strettamente regionale. E, invero, quando si cessa di ragionare e di agire giuridicamente all’interno di un ordinamento unitario in cui i rapporti tra fonti sono regolamentati

⁴⁸ *Ad abundantiam*, ci si è chiesti se esista un limite di tollerabilità di dichiarazioni di principio programmatiche ove queste si pongano in aperto contrasto con norme costituzionali. La risposta negativa potrebbe essere desunta dal fatto che la Corte, avendo affermato che si tratta solo di orientamenti politici o culturali non giuridicamente efficaci, non ha ritenuto di entrare nel merito delle stesse ed ha quindi accettato che essere possono restare scritte negli Statuti senza che se ne sia stata valutata la costituzionalità. Potrebbe dunque trovare spazio nelle carte statutarie una disposizione che fissasse l’obiettivo della disintegrazione dell’unità nazionale o, comunque, si ponesse in palese contraddizione con un principio fondamentale della nostra Carta costituzionale? A prendere alla lettera il ragionamento della Corte, un tal genere di dichiarazioni potrebbe restare scritta negli Statuti continuando a far parte dell’ordinamento giuridico regionale, sia pure senza produrre effetti giuridici, il che essendo palesemente irrazionale getta una luce di irrazionalità anche sull’intero impianto argomentativo prescelto dai supremi giudici.

⁴⁹ Non è infatti chiaro – sostiene Adele Anzon – «su quale base la Corte ritiene di poter sostituire la propria alla scelta del legislatore statuario, distinguendo – senza espressa dichiarazione di illegittimità costituzionale – disposizioni efficaci e disposizioni inefficaci»⁴⁹. Il potere di interpretare le disposizioni censurate al fine di risolvere le questioni di costituzionalità, infatti, non implica anche il potere di scegliere il tipo di efficacia da attribuire alle norme impugnate e in particolare tra efficacia giuridica ed efficacia solo politica. Il giudice delle leggi, è bene ribadirlo, non può pronunciarsi sulla mera efficacia delle leggi stesse, ma deve esclusivamente verificarne la conformità a Costituzione; l’inefficacia di queste è solo una conseguenza automatica di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale *ex art. 136 Cost.*. Fuori di questa ipotesi solo al legislatore o al popolo direttamente mediante referendum spetta di privare di efficacia disposizioni di legge. Cfr. A. ANZON, *La Corte condanna all’inefficacia giuridica le norme programmatiche degli statuti regionali ordinari*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 19.

dal principio di gerarchia e si passa a riflettere e ad agire in un contesto in cui gli ordinamenti si intersecano a vari livelli, cambia lo strumentario concettuale a cui fare ricorso e si sfumano i concetti classici sia dei rapporti tra fonti sia del giudizio di costituzionalità. In un sistema multilivello, quasi inevitabilmente il ruolo delle Corti costituzionali (ma anche dei giudici ordinari) si fa più incidente sia sul piano sostanziale sia nel reperire gli strumenti che consentono di comporre controversie assai più complesse dei meri rapporti tra diverse sfere di competenza. Sfuma soprattutto la chiara distinzione tra giuridico e non giuridico, tra decisione di rango costituzionale e decisione politica e diviene quasi inevitabile “forzare” i concetti noti per piegarli alle nuove e più complesse esigenze. A corredare questa considerazione basti ricordare come la Corte abbia ricomposto in unità il suo conflitto con la Corte di Giustizia consentendo ai giudici ordinari di disapplicare le norme italiane in conflitto con quelle comunitarie creando così un istituto ignoto al diritto vigente ma utile alla prassi. E se nel caso di specie la situazione era ben lungi dall’essere assimilabile a quello storico conflitto, tuttavia anche qui la Corte era presa tra due fuochi o meglio, tra due opposte esigenze, quella di rispettare le scelte regionali e, ad un tempo, di non prendere posizione su questioni quali il matrimonio tra omosessuali e il voto agli immigrati su cui non si erano ancora consolidate scelte politiche tali da rendere le questioni non più oggetti di controversia; avesse deciso per l’incostituzionalità di dette norme programmatiche, ciò avrebbe comportato una scelta di valore *ante litteram* rispetto alle scelte che, in quel preciso momento storico, neppure il legislatore sembrava in grado di compiere.

Non volendo né potendo decidere in merito, naturale che la Corte si sia ritirata sull’Aventino della scelta processuale, dichiarando l’inammissibilità delle questioni a motivo di una loro presunta carenza di efficacia normativa e riducendo il legislatore regionale a soggetto impotente a stabilire norme programmatiche in materie che esulano dalla competenza regionale. E, d’altro canto, la stessa giurisprudenza qui esaminata conserva in sé un forte margine di impotenza rispetto a quanto potrà accadere in futuro; a seguito delle tre sentenze citate, infatti, poiché la Corte ci dice che cosa pensa delle norme programmatiche impugnate senza però annullarle, gli enunciati continuano quindi ad essere parte di atti fonte pienamente vigenti nella loro interezza sicché non si può escludere che,

andando di contrario avviso rispetto alla Corte costituzionale, attori giuridici ed anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuzioni a guisa di vere e proprie disposizioni cogenti. Insomma, nonostante il disconoscimento da parte della Corte di qualsiasi «funzione di integrazione ed interpretazione delle norme vigenti» mediante norme programmatiche statutarie, nessun ostacolo in realtà si frappone alla possibilità per un altro giudice o un organo amministrativo di trattarle «alla stregua di disposizioni normative ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche»⁵⁰.

Ciò posto, non vi è invece dubbio che, se considerate di efficacia generale, le pronunce in esame – col creare una nuova forma di intervento della Corte costituzionale – causerebbero non pochi problemi e disfunzioni nel sistema delle fonti. È vero tuttavia che tale “generalizzazione” non è imposta dalla pronuncia che, anzi, essendo una dichiarazione di inammissibilità, per definizione è riferibile solo al caso di specie. Come ha messo in rilievo Tania Groppi⁵¹, una possibile lettura della sentenza è quella che la considera confinata al caso di specie e quindi utile a definire lo status di quella fonte “a competenza riservata e specializzata” che è lo Statuto Regionale, il quale avrebbe una parte di contenuto necessario con piena efficacia giuridica, un contenuto eventuale che, se rientrante nelle competenze regionali, potrebbe avere anch'esso una sua integrità in quanto norma statutaria mentre vi sarebbero una serie di contenuti (eventuali) ulteriori e di contorno, in cui si esprime l'identità politica della Regione ma che non possono costituire un riferimento normativo per fondare su di esse scelte di autonomia non previamente definite dalla Costituzione vigente⁵²; esse entrerebbero solo a definire il profilo identitario e culturalmente connaturato della Regione da interpretarsi, anche in forma evolutiva, ma sempre alla luce della Costituzione.

⁵⁰ S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005.

⁵¹ T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo le sentenze 372,378 e 379 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, p. 13 ss.

⁵² Questa lettura della sentenza si rifà a U. DE SIERVO, *Art. 123*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1981.

3.5. Norme programmatiche e forma di Regione: quale ruolo per l'armonia con la Costituzione?

Se questa lettura ha fondamento, allora non si può negare che le norme programmatiche posso avere diversa natura e diversa efficacia, potendo esse far parte del contenuto necessario in quanto “principi di ... funzionamento” dell'ente Regione; tuttavia, se contenenti principi di dubbia costituzionalità – ovviamente accertata in sede di giudizio costituzionale – per essere estranee all'assetto delle competenze regionali o per essere contrarie ai principi e ai diritti fondamentali sanciti in Costituzione, esse possono, a discrezione della Corte, restare come parte integrante degli statuti stessi ma non possono aspirare alla piena efficacia giuridica che deriva loro dall'essere parte di un organico ed armonico ordinamento costituzionale.

Accertato, in estrema sintesi, il diversificato contenuto delle norme statutarie programmatiche, che dire rispetto al tema che qui ci occupa, cioè l'attitudine delle stesse a definire la forma di ciascuna Regione? Chi ha affrontato il tema⁵³, lo ha fatto con espressioni dense di scetticismo, asserendo che le ricordate pronunce comportano «un complessivo svilimento proprio delle norme di maggiore spessore degli statuti, relativamente alla *forma di governo* e, ancora prima, alla *forma di regione*, avuto specifico riguardo alla (negata) capacità degli enunciati di valore di esprimere una *vis* autenticamente prescrittiva e produttiva di giuridici effetti».

Per quanto incontrovertibile sia tale prospettiva, è pur vero che il tema non può considerarsi esaurito. Occorre infatti chiedersi se, per quanto “agiuridiche”, le norme programmatiche degli statuti non possano offrire un contributo alla determinazione originale e quindi differenziata di *forme di Regione* nell'ambito dell'unico ordinamento costituzionale rispetto al quale esse sono pur chiamate ad essere in armonia⁵⁴. In altre parole, la domanda che ci si deve porre, sotto questo profilo, è se le sentenze richiamate offrano o meno indicazioni relative al contributo portato dagli Statuti ai fini della determinazione della *forma di Regione*. E, ancora, se – determinando una forma di Regione originale e differenziata da altre

⁵³ A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, cit.

⁵⁴ Sul concetto di armonia con la Costituzione v., tra gli altri, A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti tra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Regioni*, 2001, p. 453 ss.

forme – non vadano ad influire sulla forma di Stato, quella *forma di Stato* a cui le Regioni diano un loro contributo non in quanto sottomesse alle determinazioni statali ma in quanto capaci di contribuire originalmente e nell'ambito delle loro competenze a dare completezza ad un quadro di relazioni inter-istituzionali che non possono che essere tra loro differenziate. Se la risposta a questa domanda è positiva, allora si può comprendere perché si sta parlando, in questa sede, di una *forma di Stato* "intrinsecamente" differenziata.

Ancora due sono le prospettive che si possono abbracciare, cui conseguono due risposte dal contenuto antitetico.

Se si ritiene che le decisioni della Corte siano idonee a privare di efficacia giuridica, in via generale, tutte le enunciazioni programmatiche contenute negli Statuti regionali, si deve concludere nel senso della loro inutilizzabilità come parametro alla cui stregua valutare la legittimità della legislazione regionale. In questa ipotesi, dunque, gli Statuti non contribuirebbero a definire la *forma di Regione*, perdendo essi quella qualità di carta fondativa dell'ordinamento di ciascuna Regione che nella prassi e nella giurisprudenza costituzionale avevano via via assunto; si potrebbe pensare allora che la *forma di Regione* possa (e debba) essere colta guardando unicamente alla legislazione delle Regioni adottata nell'ambito delle competenze ad esse spettanti e che essa dipenda, invece, per la sua dimensione "costituzionale" sostanziale, dalla Costituzione nazionale.

Se invece si muove dalla constatazione che le sentenze della Corte si sono limitate a dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi in relazione alle disposizioni programmatiche impugnate, con la conseguenza che tali pronunce si limitano a precludere l'utilizzo in chiave normativa delle disposizioni generali e programmatiche censurate dal Governo⁵⁵, allora la questione cambia.

Se le disposizioni private di rilevanza giuridica restano in vita, esse non possono non concorrere alla definizione della *forma di Regione* come disposizioni di contorno rispetto invece a quelle disposizioni programmatiche riferite a materie che la Costituzione affida alla competenza regionale, cosa che non appariva scontata nelle controversie risolte dalle sentenze

⁵⁵Una sentenza di inammissibilità della questione sarebbe cioè parificabile, quanto agli effetti, a una sentenza interpretativa di rigetto.

in esame: diritto di voto e status delle persone non appaiono essere parte delle materie di competenza delle regioni e risultano quindi estranee agli ambiti materiali di intervento del legislatore regionale, sia esso statutario sia esso ordinario; di conseguenza esse determinano, anche se in modo solo marginale, la relativa *forma di Regione*, limitandosi ad esprimere aspirazioni e desideri.

Tale “tasso di incidenza” delle norme impugnate (e dichiarate “prive di valore giuridico”) relativamente basso ma non nullo deriva dal fatto, non irrilevante, che queste ultime sono state approvate da maggioranze più ampie di quelle politiche e non sono state formalmente espunte dagli Statuti; ne consegue che esse possono essere ancora in grado di esercitare un certo influsso sugli indirizzi dell’azione regionale e, indirettamente, anche su quella statale, nel momento in cui si assistesse a scelte statali orientate nel senso auspicato dalla Regione o da più Regioni. Certo, in caso di inerzia regionale nel darvi attuazione non sarebbe possibile agli utenti appellarsi ad esse per far valere in giudizio le proprie ragioni, salvo non imbattersi in un giudice che, sordo alle enunciazioni della Corte costituzionale, non si attivi per conferire/restituire lui stesso alle norme statutarie depotenziate il loro valore normativo conforme all’atto fonte in cui esse sono inserite. Non a caso, la sentenza in esame è stata assimilata da autorevole dottrina ad una sentenza interpretativa di rigetto⁵⁶.

4. *La forma di Regione tra dimensione costituzionale e scelte di politica legislativa regionale, ovvero della prevalenza del diritto politico sul diritto costituzionale.*

Le Regioni avendo legiferato, la Corte avendo accertato – pur tra molte critiche – la natura non-normativa delle formule programmatiche impugnate, la seconda delle prospettive sopra evocate sembra essere quella più realista. Di conseguenza la *forma di regione* sarebbe determinabile anche in sede statutaria tramite norme programmatiche vincolanti, purché esse rispettino l’assetto delle competenze stabilito in Costituzione e non

⁵⁶ S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, cit., p. 12.

cerchino di venir meno alla armonia con la stessa che l'art. 123 non manca di ribadire pur a fronte di una profonda riforma del regionalismo italiano.

Le classi politiche regionali potranno al più, in sede di emanazione degli Statuti, prendere indiretta posizione su questioni costituzionalmente ancora controverse, come hanno certamente fatto nel caso di specie pronunciandosi contro la difesa della sola "famiglia naturale" e a favore di una estensione del diritto di voto agli immigrati, confidando che questo cooperi a determinare un chiarimento in sede nazionale, ma non potranno spingersi – a motivo dell'asserita carenza di giuridicità delle norme impugnate – fino a configurare *forme di Regione* palesemente alternative alla matrice costituzionale da cui esse stesse traggono la loro legittimazione sostanziale.

Ciò posto, non va tuttavia neppure smentita la evocata prevalenza in sede regionale, conseguente alle sentenze in esame, del "diritto politico" sul diritto costituzionale e statutario nella determinazione della *forma di Regione*⁵⁷ perché è anche sul piano dell'esercizio della funzione legislativa e di quella amministrativa che si potrà assistere ad una differenziazione della modalità di azione delle Regioni italiane nell'esplicare la loro autonomia e nell'attuare i compiti costituzionali che l'ordinamento nazionale attribuisce loro. Si romperebbe così quella relazione esclusiva che sembra essere dominante tra dimensione costituzionale e statutaria da un lato e *forma di Regione* dall'altro, forma che invece potrebbe venire delineata anche dalla attuazione legislativa e amministrativa dei principi e dei programmi contenuti nelle fonti apicali dei rispettivi ordinamenti.

Ora, guardando la realtà politica (o, per meglio dire, all'attuazione legislativa dei dettati costituzionali e statutari congiuntamente letti), occorre prendere atto che, a tutt'oggi, per il continuo incremento delle richieste di collaborazione tra Stato e Regioni nonché per la scarsa diversificazione tra le diverse legislazioni regionali, vi è una prevalenza della uniformità tra Regioni rispetto ai fattori di differenziazione, quasi a smentire che vi sia una effettiva necessità di *forme di Regione* differenziate le une

⁵⁷V., per questa impostazione, A. RUGGERI, *La Corte e la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, p. 45.

dalle altre. Non mancano tuttavia casi di Regioni che hanno voluto imprimere a certi settori un'impronta propria (si pensi alla Lombardia della sussidiarietà, all'Emilia con le sue logiche di cooperazione stretta tra enti locali e Regione, alla Toscana e al Piemonte che hanno consentito sperimentazioni nel settore sanitario al limite della legalità costituzionale); esse lo hanno fatto fin qui a prescindere dalle affermazioni di principio contenute negli Statuti e puntando invece su loro scelte di politica legislativa e amministrativa. È quanto del resto si comprende se si guarda in modo obiettivo lo *status* del nostro regionalismo e si considera come il *proprium* delle regioni italiane risieda nella loro capacità di dare attuazione (anche differenziata) ai principi costituzionali nazionali e non tanto nella loro capacità di riformularli in sede statutaria.

Se questo è vero, allora è innegabile che si sia in presenza, oltre che di una prevalenza del diritto politico sul diritto costituzionale, di una sorta di giurisprudenza costituzionale "mite", che sceglie di favorire le Regioni pur formalmente sfavorendole, cioè incrementando il rischio di depotenziarne la "costituzione" formale. Non a caso, nelle pronunce della Consulta sopra ricordate, si riscontrano forti sottolineature della non assimilabilità degli statuti regionali alle carte costituzionali nazionali, cosa che consente alla Corte di distinguere tra le norme programmatiche nazionali – pienamente norme – e i programmi "regionali".

In buona sostanza, la "terza via"⁵⁸ scelta dalla Corte per consentire l'entrata in vigore degli Statuti senza che questo comportasse violazioni dell'ordine costituzionale complessivo, pur criticabile, ben si inserisce nel lungo cammino che le Regioni italiane hanno intrapreso verso l'auspicata maturità. È essa stessa una "via di transizione", che dice e non dice, afferma ma non concretizza e lascia aperta una questione che, in qualunque altra direzione si fosse chiusa, avrebbe creato danni forse irreparabili.

E, pertanto, se si considera l'argomento su cui stiamo riflettendo come non limitato all'orizzonte regionale ma nell'ottica di un governo multilivello, del diritto costituzionale comune europeo che va affermandosi nel nostro continente, allora non si può non ricordare come anche la ben più famosa ed incidente Carta di Nizza, semplicemente proclamata anni ad-

⁵⁸ Così A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Giuffrè, Milano, 2007.

dietro, vada acquisendo una crescente importanza ad opera dei giudici europei come insieme di norme capaci di dirimere conflitti e fornire soluzione per le problematiche relative ai diritti oggi in Europa.

Il futuro dei principi fondamentali, dei programmi e dei diritti contenuti negli statuti come elementi di differenziate *forme di Regione* è, dunque, in questo momento oscuro ed incerto⁵⁹: non avendo la Corte chiuso la questione in modo definitivo (ed è questo a mio parere uno dei meriti delle sentenze qui esaminate), il testimone passa ora alle classi politiche regionali e, forse, ai tribunali ordinari cui spetterà decidere se leggi regionali emanate senza ottemperare non a norme statutarie ma a semplici affermazioni culturali siano o no legittime per l'ordinamento, il che di nuovo ci metterà di fronte al problema se la natura di una norma contenuta in un atto fonte sia da desumersi dalla mera appartenenza allo stesso o dal grado di effettività che i diversi attori dell'ordinamento sono disposti ad attribuirle. Una prova di più – se ancora ce ne fosse bisogno – di quanto oramai la differenza tra ordinamenti di *civil law* ed ordinamenti di *common law* si sia fatta labile per non dire evanescente, e del fatto che governare sistemi complessi richiede talvolta ammettere scelte “fuori dal coro”, accettando che ciò possa conferire al sistema nel suo complesso una nuova identità.

Tra queste scelte, loro sì pienamente “dentro il coro” (ma non sempre considerate tali dagli avversari della differenziazione), si possono annoverare le scelte regionali indirizzate verso l'attuazione dell'art. 116, III comma, punto di riferimento perché si possano creare *forme di Regione* così differenziate da entrare a determinare anche *la forma di Stato* intesa come la *forma* di uno Stato che si ristrutturava per fare della differenziazione la sua cifra e per sfruttarne appieno le potenzialità.

⁵⁹ Così anche M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2005, p. 21.

CAPITOLO 4

REGIONI ED ETEROLOGA:
I LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA,
IL COORDINAMENTO POLITICO INTERREGIONALE
E LE SCELTE REGIONALI DIFFERENZIATE
IN MATERIA*

SOMMARIO: 1. La sentenza della Corte costituzionale che ammette la fecondazione eterologa. Nuovi diritti e nuovi problemi. – 2. Diritti fondamentali, legge e giurisprudenza. – 3. Le diverse iniziative adottate dalle Regioni in fase di prima attuazione della sentenza. – 4. Il documento delle Regioni del 14 settembre 2014. – 4.1. La natura del documento e la sua lettura in chiave tecnico-politica. – 4.2. I contenuti. – 4.3. Le delibere regionali attuative dell'Accordo. – 4.4. Un affondo sui costi. – 5. La legge di stabilità e i contenuti del maxiemendamento. – 6. La necessaria congruenza tra i livelli essenziali delle prestazioni e il relativo finanziamento.

1. *La sentenza della Corte costituzionale che ammette la fecondazione eterologa. Nuovi diritti e nuovi problemi.*

Stando alle notizie di cronaca, starebbe per giungere al suo epilogo naturale la vicenda della regolazione giuridica dell'accesso alla fecondazione eterologa oggi consentita nel nostro Paese per effetto di una discussa sentenza della Corte costituzionale. Come si ricorderà, a seguito di diverse ordinanze di rimessione da parte dei Tribunali di Milano, Firenze e Catania, è stata emessa la sent. n. 162/2014, con la quale la Corte, sulla base

* Il presente Capitolo ripropone il saggio pubblicato in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2015, pp. 35-59.

di una serie di motivazioni comprendenti sia il diritto ad essere genitori sia quello alla salute, ha rimosso il divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legge n. 40/2004¹.

Da subito è apparsa la problematicità di tali motivazioni per la ampiezza, la genericità e anche la molteplicità delle formulazioni con cui i giudici hanno conformato le posizioni giuridiche da cui sarebbe derivata l'incostituzionalità del divieto. La sentenza cumula in sé varie posizioni: in alcuni passi essa si orienta a definire la posizione soggettiva dei cittadini come una *libertà* (quella di accedere senza vincoli – ma anche senza interventi del settore pubblico – a tutte le tecniche disponibili per realizzare la propria legittima e costituzionalmente protetta aspirazione)², altrove ne parla come di un diritto *sociale*, in particolare del diritto alla salute³. Ne consegue un'incertezza sulle conseguenze giuridiche: se infatti i giudici avessero compiuto una chiara scelta di campo a favore della libertà di autodeterminarsi *ex artt. 2, 3 e 31 Cost.*, allora la scelta dei potenziali genitori non avrebbe necessitato di alcun sostegno o intervento del sistema pubblico, soprattutto per quanto riguarda il finanziamento; visto che, in-

¹ I commenti alla decisione citata nel testo sono stati numerosi. Tra gli altri, v. L. D'AVACK, *Cade il divieto all'eterologa, ma la tecnica procreativa resta un percorso tutto da regolamentare*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 3, 2014, p. 1005 ss.; S. TONOLO, *Il diritto alla genitorialità nella sentenza della Corte costituzionale che cancella il divieto di fecondazione eterologa: profili irrisolti e possibili soluzioni*, in *Riv. dir. internaz.*, 4, 2014, p. 1123 ss.; L. RISICATO, *La Corte costituzionale supera le esitazioni della Cedu: cade il divieto irragionevole di fecondazione eterologa (nota a C. cost. 10 giugno 2014 n. 162)*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 3, 2014, p. 1487 ss.; A. MORRONE, *Ubi scientia ibi iura. A prima lettura sull'eterologa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 giugno 2014; C. TRIPODINA, *Il "diritto al figlio" tramite fecondazione eterologa: la Corte costituzionale decide di decidere (nota a C. cost. 10 giugno 2014 n. 162)*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, p. 2593 ss.

² Si legge nella sentenza: «la scelta di tale coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, libertà che, come questa Corte ha affermato, sia pure ad altri fini ed in un ambito diverso, è riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare» (p.to 6, Considerato in diritto).

³ Afferma la Corte: «è certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio *partner*, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia, nell'accezione che al relativo diritto deve essere data» (p.to 7, Considerato in diritto).

vece, essi, nel prosieguo del loro ragionamento, hanno decisamente virato verso una omologazione della metodica vietata (fecondazione eterologa) a quella permessa (fecondazione omologa), in nome del diritto alla salute e del principio di eguaglianza anche sostanziale, si è di fatto imposta, senza soluzione di continuità, la necessità di intervenire a predisporre i mezzi per dare attuazione alla sentenza⁴.

Tale conseguenza giuridica si giustifica anche a motivo – si potrebbe aggiungere – di ciò che prevede l'art. 4 della legge n. 40/2004: rimuovendo il divieto di cui al III comma, come si può riscontare dalla semplice lettura del testo di legge, resta – in effetti – pressoché intatto l'impianto normativo dello stesso, tutto orientato a regolamentare non una metodica ma, apparentemente, tutte le metodiche di procreazione⁵.

Il presente lavoro analizza quanto è accaduto nella fase immediatamente successiva alla sentenza n. 162/2014 per mettere in evidenza le problematiche che essa ha creato nella fase della sua prima applicazione; in questo caso infatti la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità del divieto, ha agito non solo come il classico legislatore negativo, ma ha anche

⁴ Si tratta – per fare un brevissimo cenno di taglio comparatistico – della stessa differenza che sussiste tra le due sponde dell'Oceano in materia di interruzione volontaria della gravidanza, là lasciata al libero mercato in nome del diritto alla privacy della donna, qui invece ricondotta, fin dalla nota sentenza del 1975, all'art. 32 Cost., da cui consegue la necessità che il sistema sanitario offra alla donna una prestazione utile ad affrontare il suo caso. Sul diritto ad ottenere una prestazione da parte del Servizio Sanitario Nazionale, v. C.E. GALLO, B. PEZZINI, *Profili attuali del diritto alla salute*, Giuffrè, Milano, 1998; R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 535-538. Sulla non automaticità del rapporto tra cura disponibile e diritto alla salute, v. A. ROVAGNATI, *La pretesa di ricevere prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *www.gruppodipisa.it*, 3, 2012.

⁵ Il testo dell'art. 4, della legge n. 40/2004 recitava: «1. Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico. 2. Le tecniche di procreazione medicalmente assistita sono applicate in base ai seguenti principi: a) gradualità, al fine di evitare il ricorso ad interventi aventi un grado di invasività tecnico e psicologico più gravoso per i destinatari, ispirandosi al principio della minore invasività; b) consenso informato, da realizzare ai sensi dell'articolo 6. 3. È vietato il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo».

prefigurato – benché in modo necessariamente imperfetto – l’impatto della sentenza sulla normativa di risulta. Essa sostiene infatti, anche sulla base della lettera della legge, l’inesistenza di un vuoto normativo che si sarebbe prodotto a seguito della dichiarazione di incostituzionalità asserendo, invece, che sarebbe stato possibile dare applicazione alla nuova metodica in base alle regole già previste per la fecondazione omologa.

Tale forma di intervento ha così aperto una serie di problemi giuridici non scevri di elementi di natura squisitamente politica che Governo, Parlamento e Regioni hanno dovuto, in serie e in parallelo, affrontare: la necessità di una nuova legge che integrasse la normativa esistente per la presenza di interessi generali e di diritti fondamentali dei soggetti coinvolti (e soprattutto dei donatori), il tema del finanziamento della nuova metodica, la necessità/opportunità di modificare l’elenco delle prestazioni previste come livelli essenziali di assistenza, il rapporto Stato-Regioni nella definizione delle rispettive competenze in materia.

Si profila, dunque, il consueto intreccio tra diritti, competenze e finanziamenti, che si presenta nel momento in cui occorre dare attuazione a nuove situazioni di fatto e ai c.d. nuovi diritti, sovente imposti dal progresso scientifico e dall’evoluzione dei costumi e delle culture: scandagliarlo in un contesto dato quale quello che si è prodotto nei mesi successivi alla pronuncia della Corte può gettare luce per comprendere che cosa comporti – per la giurisdizione costituzionale – addentrarsi nel difficile compito di identificare nuove situazioni soggettive costituzionalmente rilevanti e le loro non immediate conseguenze.

2. Diritti fondamentali, legge e giurisprudenza.

Nell’alternativa che si affacciava all’indomani della sentenza quanto alla natura e alla qualificazione del diritto costituzionalmente garantito da cui far discendere la facoltà di accedere alla fecondazione eterologa – alternativa che si gioca tra *diritto alla salute* e *diritto a diventare genitori* senza che dalla sentenza si evinca una posizione univoca – la questione è stata letta dal sistema politico nel primo senso.

Di conseguenza, il Ministro competente ad occuparsi della nuova tecnica procreativa ai fini di regolamentarla e di renderla accessibile al pub-

blico, è stato individuato in quello della Sanità, il quale si è da subito attivato convocando un tavolo tecnico, composto da nove presidenti di altrettante società scientifiche del settore, al fine di effettuare una ricognizione della normativa vigente ed elaborare linee guida in materia da recepire tramite decreto legge, atto che – nei disegni del Ministero – avrebbe dovuto essere esaminato dal Consiglio dei Ministri prima della pausa estiva.

Questa scelta ha comportato, a sua volta, una presa di posizione su un'altra questione apertasi a seguito della problematica decisione della Corte costituzionale e relativa alla necessità o meno di una legge che regolamentasse la materia. Anche su questo punto – vale a dire sulla necessità della legge per rendere effettivo il diritto in esame – due sono stati gli orientamenti: un primo orientamento aveva letto la sentenza come non immediatamente applicabile; la rimozione del divieto infatti non pareva aver contemporaneamente creato tutte le condizioni necessarie a consentire da subito l'accesso alla pratica, per tacere degli aspetti concreti quali – soprattutto – il finanziamento della stessa; in altre parole, la legge avrebbe dovuto definire i contorni del diritto/dei diritti evocati dalla sentenza, non bastando quanto affermato dalla Corte.

Difficile individuare le motivazioni delle scelte governative su questo tema; *a posteriori* si può forse dire che, muovendosi a predisporre il decreto legge, il Governo avallasse l'ipotesi della necessità, non solo politica, dell'intervento normativo; sembrava in particolare necessario determinare con un atto di normazione primaria le condizioni di accesso alla pratica (quali, ad esempio, le coppie "sterili"), le modalità per garantire la conoscibilità/tracciabilità dei donatori tramite l'istituzione di un Registro nazionale di donatori (che verrà creato con la legge di stabilità 2015, di cui si parlerà a breve)⁶ e, non ultimo, il regime economico (se si trattava cioè

⁶ Quanto a questo primo punto, a differenza che in altri Paesi europei in cui è fatto assoluto divieto di risalire al genitore biologico, le linee guida italiane sembravano prevedere tale possibilità per motivi di salute. In pratica, nel caso in cui si diagnosticasse una malattia ereditaria, un Tribunale potrebbe giudicare opportuno risalire al genitore biologico, quando questi abbia dato esplicito consenso. D'altra parte, la Commissione di esperti insediata dal Ministero subito dopo la sentenza aveva da subito messo a fuoco il problema, visto che il diritto a conoscere il proprio genitore biologico era stata da poco riconosciuto sia in sede nazionale sia da parte della Cedu. Per quel che riguarda le

di una prestazione gratuita o se si potesse introdurre una qualche forma di compartecipazione degli utenti diversa da quella prevista dalle ordinarie pratiche mediche contenute nel decreto sui livelli essenziali delle prestazioni sanitarie).

È tuttavia vero anche che la scelta governativa poteva e può essere letta come reazione alla diretta applicabilità della sentenza, ritenuta troppo *liberal*; e, invero, non pochi commentatori e *opinion leaders* avevano fortemente criticato l'attivismo governativo, affermando che la sentenza della Corte era già sufficiente a determinare le caratteristiche e i contorni di quello che, in questo modo, veniva a configurarsi come un vero e proprio diritto di diretta derivazione giurisprudenziale; secondo costoro era quindi sufficiente all'ordinamento riformulare le sole linee guida già emanate sulla base della legge n. 40 e, in un secondo momento, tramite la ridefinizione dei livelli essenziali delle prestazioni, determinare anche i costi della pratica⁷ senza ulteriori ritardi che sarebbero conseguiti agli adempimenti intrapresi.

modalità della donazione, le linee guida formulate in prima battuta miravano a garantire che la messa a disposizione di ovuli e gameti non diventasse uno scambio commerciale; pertanto, si era proposto un sistema di rimborsabilità, così come avviene con le altre donazioni, come quelle di midollo, che servisse a coprire le spese sostenute per il tempo necessario alla donazione.

⁷ Questa posizione è stata sostenuta, ad esempio, da Amedeo Santosuosso, il quale aveva fatto numerose dichiarazioni alla stampa affermando che la rimozione del divieto da parte della Corte costituzionale si traduceva automaticamente nella possibilità per le coppie di mettere al mondo un figlio usando ovuli e seme provenienti da altre persone. Secondo tali testi, analoghe a quelle sostenute da altri autorevoli giuristi quali Stefano Rodotà e Filomena Gallo, le scelte del Governo di emanare il decreto legge erano solo indirizzate a bloccare o a limitare l'accesso alla tecnica, trattandosi dunque di scelte illegittime. Queste le dichiarazioni rese alla stampa: «La sentenza dei giudici costituzionali che ha tolto il divieto alla fecondazione eterologa dalla legge 40 è immediatamente applicabile perché la legge risulta automaticamente modificata senza la necessità di passaggi ministeriali o parlamentari»; di conseguenza «i centri per la procreazione medicalmente assistita, attivi ormai da molti anni e dunque già pronti, possono accogliere le coppie che desiderano un figlio con l'eterologa». Insomma, la procedura posta in essere per definire le linee guida da recepire tramite decreto legge sono state considerate mere manovre dilatorie e gli elementi che necessiterebbero di chiarificazione solo aspetti collaterali visto che, sempre secondo quanto affermato, «l'unica preoccupazione legittima è il fatto che debbano esistere procedure tecniche sicure, già rispettate dai medici, ma que-

Mentre era in corso la discussione e si andava concludendo l'istruttoria ministeriale, a chiudere *ad interim* la questione è intervenuta la decisione del Governo di non presentare in Consiglio dei Ministri il decreto legge predisposto dal Ministro della Salute in materia⁸.

Nel rinviare al Parlamento il compito di regolamentare la fattispecie, tramite la *Nota* dell'8 agosto 2014 inviata ai Capigruppo Parlamentari⁹, sono stati resi noti i contenuti del mancato decreto legge, dopo essere stati politicamente condivisi con le Regioni; nella nota si sanciva infatti che

sto è un aspetto marginale». Questa tesi, ovviamente, fa riferimento non al diritto alla salute bensì al c.d. *diritto ad avere un figlio*, ritenuto un bene primario e non comprimibile che sarebbe stato riconosciuto dalla Corte quando ha definito «il divieto all'eterologa come irragionevole e discriminatorio». Oltre al diritto ad avere un figlio, viene in questa sede menzionato anche un c.d. *diritto alla donazione*, questo eventualmente comprimibile per evitare che i figli in provetta possano incontrarsi e generare bambini senza sapere di essere in qualche modo parenti. In linea con queste tesi il *Manifesto dei giuristi per l'immediata attuazione/pieno rispetto della sentenza nr. 162 della Corte costituzionale*, in www.associazionelucacoscioni.it.

⁸ Come si ricorderà, il decreto legge era saltato sulla possibilità o meno di selezionare i donatori di gameti in base a colore di pelle e di occhi compatibili con la coppia ricevente. Esso avrebbe dovuto essere all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri ma non vi è mai entrato viste le polemiche suscitate dal divieto assoluto, presente nello schema di d.l., di conoscere caratteristiche salienti dei donatori quali quella della compatibilità di pelle e occhi con le caratteristiche somatiche della coppia ricevente. Di conseguenza, d'accordo con il premier Renzi e con l'On. Alfano, il ministro Lorenzin aveva sospeso l'emanazione del decreto. In sua vece era stata scritta una lettera ai capigruppo di Camera e Senato inviando il testo preparato senza tuttavia fare menzione dei punti eticamente problematici. Lo schema di decreto conteneva principalmente le norme tecniche chiave per dare il via libera a un'eterologa a carico del servizio sanitario: dall'età dei donatori (20-35 anni le donne, 18-40 gli uomini), agli esami che avrebbero dovuto fare, ai limiti di donazioni, al registro nazionale, con le regole sull'anonimato e la tracciabilità. Soprattutto, però, il decreto inseriva l'eterologa tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini con le stesse regole base. In tal modo, si sarebbero riportate le strutture pubbliche al centro della procreazione medicalmente assistita evitando di lasciare solo ai centri privati la facoltà di entrare nel mercato, un mercato assai promettente se è vero che sarebbe state migliaia le coppie in attesa di potervi accedere.

⁹ Citata, tra l'altro, nella Delibera della Giunta Regionale della Regione Lombardia 12 settembre 2014 – n. 2344, in *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia*, Serie Ordinaria, 16 settembre 2014, anno XLIV – n. 232, p. 4.

la nuova tecnica avrebbe dovuto essere fornita sulla base di una serie di principi tra i quali andavano annoverati: il recepimento della direttiva 2006/17/CE; l'istituzione del Registro Nazionale per la tracciabilità donatore-nato per motivi inerenti alla salute ma che, ad un tempo, consentisse di rispettare il diritto all'anonimato del donatore, sancito dalla Corte costituzionale; la regola della gratuità e volontarietà della donazione di cellule riproduttive (una scelta questa non solo tecnica ma valoriale in quanto inerente alla disponibilità del proprio corpo)¹⁰; l'introduzione di un limite massimo alle nascite da un medesimo donatore per motivi di ordine pubblico e di salute (in generale un massimo di 10); l'introduzione di un limite massimo di età per i donatori (35 per le donne e 40 per gli uomini) e la modifica dei livelli essenziali di assistenza al fine di ricomprendervi la fecondazione eterologa e la relativa copertura finanziaria. Sempre secondo il Governo, si sarebbero dovute predisporre regole che definissero, tra l'altro, i criteri di selezione dei donatori e dei riceventi, gli esami infettivologici e genetici da effettuare, le regole relative all'anonimato (e non solo il principio stesso) nonché i criteri per l'esecuzione della metodica.

Interessante notare che, dopo la *Nota*, il Governo non ha presentato il relativo disegno di legge, pur riconoscendone la necessità/opportunità a motivo di quanto detto, il che non scioglie le difficoltà sopra individuate circa gli orientamenti dallo stesso assunti quanto alla natura e alle conseguenze pratiche della sentenza.

Resta l'alternativa, quasi drammatica, della qualificazione della sentenza o come direttamente applicabile (e quindi tollerante di ogni possibile attuazione non regolamentata; si pensi ad esempio al numero delle donazioni per donatore) o come bisognosa di attuazione legislativa capace incanalare ed indirizzare la prassi. Che sia tecnica o che sia politica va però conclusivamente rilevato che l'assenza di norme specifiche sull'eterologa non pare essere una scelta che giova all'ordinata gestione dei problemi che la nuova pratica pone alle strutture a ciò deputate anche perché non vi è dubbio che, al di là della sua formulazione letterale, la legge n. 40 era

¹⁰ Si pone qui il problema della natura della scelta compiuta direttamente dalla Corte costituzionale, in assenza di *interpositio legislatoris*, in ordine alla libera/vincolata disponibilità del corpo umano e di sue parti, non risolto dal dibattito in corso né dalle scelte regionali.

stata concepita tenendo conto del divieto ora rimosso¹¹. In altre parole, rispetto alla sentenza e al suo impatto, si comprende e si giustifica la tesi di chi ha affermato essere le due fattispecie, la fecondazione omologa e quella eterologa, in realtà non così simili come il sostantivo pare suggerire; invece, le due metodiche appaiono distinguersi per moltissimi profili, su cui la legge del Parlamento sarebbe necessario o, quantomeno, opportuno che intervenga¹².

¹¹ Sul punto, cfr. L. D'AVACK, *Cade il divieto all'eterologa, ma la tecnica procreativa resta un percorso tutto da regolamentare*, cit., *passim*.

¹² Va detto tuttavia che, con una recentissima pronuncia resa nell'ambito di un provvedimento di urgenza, in via cautelare, il Consiglio di Stato ha giudicato che la Regione Lombardia, una volta scelto di sostenere i costi della PMA omologa, non possa non sostenerli anche nel caso della PMA eterologa, altrimenti realizzandosi una discriminazione irragionevole, tra chi ottiene il primo trattamento sanitario (a spese della collettività generale) e chi ottiene il secondo (a spese proprie), nel godimento di un diritto fondamentale (quello alla salute) che avrebbe avuto attuazione legislativa e amministrativa. La logica del Consiglio di Stato sembra ineccepibile: il medesimo trattamento (PMA) è offerto con oneri a carico del SSR a taluni soggetti e non invece ad altri, sebbene gli uni e gli altri si trovino nella stessa condizione (ossia siano affetti da malattia psichica causata dall'impossibilità di concepire). Vi sarebbe da chiedersi se la rappresentazione fatta dai giudici amministrativi, e prima ancora dai membri della Corte costituzionale, sia corretta. Forse la risposta da darsi è negativa, se è vero che: 1) predisporre un trattamento che preveda l'utilizzo di materiale genetico proveniente da un soggetto terzo rispetto ai richiedenti richiede l'instaurazione di procedure diverse da quelle utilizzate per un trattamento che preveda l'utilizzo di materiale genetico provenienti dai soli richiedenti, e dunque comporta costi differenti; 2) l'offerta di un trattamento sanitario in nome e per conto del SSR è subordinata al riconosciuto possesso di determinate caratteristiche in capo alle strutture eroganti – che devono essere in grado di applicare le procedure previste – e deve essere effettuata nei limiti di budget assegnati loro. È perciò dubbio che possa dirsi che nel caso di specie venisse in rilievo il diritto costituzionale alla salute, sub specie di diritto di accesso alle tecniche di PMA eterologa. O, per meglio dire, nel caso di specie viene in rilievo il diritto costituzionale alla salute, da intendersi, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, come «diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento» (sent. n. 455/1990).

3. *Le diverse iniziative adottate dalle Regioni in fase di prima attuazione della sentenza.*

Passato dal Governo al Parlamento, il compito di dare una regolamentazione alle procedure per effettuare la fecondazione eterologa ha poi subito una ulteriore deviazione, questa volta verso le Regioni. Svariate e diversificate erano state infatti le prime reazioni delle Regioni orientate ora a favorire ora a contrastare, nell'ambito dei diversi sistemi sanitari regionali, la nuova pratica riproduttiva.

Resa nota la sentenza, la prima Regione ad attivarsi è stata la Toscana¹³ i cui responsabili – e segnatamente l'assessore Marrone – avevano

¹³Delibera della Giunta Regionale della Regione Toscana del 28 luglio 2014 – n. 650. Secondo tale delibera e diversamente da quanto ritenuto dal Governo nazionale circa la necessità di un intervento normativo di primo grado per regolamentare la materia, la sent. n. 162/2014 non avrebbe creato nessun vuoto normativo «costituendo la procreazione assistita di tipo eterologo una *species* della metodica generale già compiutamente disciplinata nell'ordinamento vigente in tutti i vari aspetti connessi al suo esercizio» e che «dalle norme vigenti è già desumibile una regolamentazione della PMA di tipo eterologo ricavabile mediante gli ordinari strumenti interpretativi dalla disciplina concernente in linea generale la donazione di tessuti e di cellule umani in quanto espressiva di principi generali pur nella diversità della fattispecie (i quali sarebbero: la gratuità e volontarietà della donazione, le modalità del consenso, l'anonimato del donatore, le esigenze di tutela sotto il profilo sanitario di cui agli art. 12 e 13, I comma, 14 e 15 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n.191; la disciplina anagrafica desumibile interpretando per analogia l'art. 177 c. 2. decreto legislativo 196/03 e l'art. 28 della legge sull'adozione 184/83 come modificato dall'art. 24, legge n. 141/2001, dalla sentenza 278/2013 e dalla direttiva 17/06 all. 3)»; si delibera anche sul monitoraggio regionale delle donazioni e dei successi, prevedendo obblighi di comunicazione sin capo sia ai comuni sia alla Regione. Quanto alla natura delle regole così poste, secondo la delibera in esame, si tratterebbe comunque di direttive revocabili/adeguabili una volta che fossero stati approvati atti normativi o linee guida nazionali in materia, secondo la logica delle norme cedevoli ma applicate ora agli atti amministrativi. E, tuttavia, le regole previste sono da rispettarsi pienamente da parte dei centri pubblici e privati, i quali devono autocertificare il rispetto delle stesse e impegnarsi a fornire a Comuni e Regione i dati richiesti in merito. All'allegato A) della delibera sono elencate tutte le fonti normative di riferimento per la metodica in esame; l'allegato B) stabilisce, invece, le procedure e le modalità tecniche per la messa in opera della metodica stessa. Tra queste si enumerano le seguenti regole:

– età della donatrice tra i 18 i 35 anni e del donatore fino a 50;

ritenuto di attivarsi al fine di «garantire un diritto a tutte le coppie che vogliono avere un figlio» e «dare linee guida, sicurezza, regole chiare e eliminare il rischio far west»; sempre secondo Marrone¹⁴ la Toscana non avrebbe compiuto nessuna fuga in avanti ma si sarebbe limitata a fare da apripista, da battistrada, in un settore tanto delicato.

Ancora dalla Toscana è poi partita la decisione di aprire un tavolo nella sede della Conferenza Stato Regioni che, a settembre dello scorso anno, ha predisposto un documento sul tema sottoscritto da tutte le Regioni. Come è stato ampiamente riportato dalla stampa, la classe politica regionale, nel rivendicare il primato delle iniziative adottate, ha affermato che, senza queste scelte primigenie, tutto si sarebbe fermato, in attesa delle scelte da operarsi in sede nazionale; esse avrebbero pertanto consentito di rendere effettivo il diritto affermato dalla Corte costituzionale, quello di diventare genitori.

Va tuttavia ricordato per inciso che, nei mesi successivi, tale diritto avrebbe fatto una certa fatica a diventare davvero effettivo, visto che esso incontra ancora importanti ostacoli di fatto quali – soprattutto – la carenza di donatrici, cui si sta cercando di far fronte con varie iniziative da parte degli ospedali della Regione Toscana quali l'acquisto di ovuli da

– la coppia ricevente, nel rispetto dell'anonimato del donatore, potrà richiedere solo l'età e il gruppo sanguigno del donatore e null'altro, per evitare forme di eugenetica (anche se poi, da una norma successiva, si evince che devono essere accertata l'etnia dei donatori e donatrici nonché le caratteristiche fenotipiche quali peso e altezza, colore degli occhi se castani verdi neri o azzurri, colore dei capelli se nero castano biondo o rosse, tipo naturale dei capelli se lisci, ondulati o ricci, carnagione pallida, rosea, olivastra o scura, nonché tutta una serie di esami sierologici ecc...);

- numero massimo i 6 donazioni;
- facoltà di donare i gameti ai fini della ricerca.

Quanto alle regole sull'anonimato, si stabilisce che il nato «non potrà conoscere l'identità del donatore/donatrice» e tuttavia si prevede che «le informazioni sul donatore potranno essere acquisite dal nato unicamente in caso di mutamento di volontà del donatore/donatrice senza che ciò comporti il sorgere di alcun diritto/obbligo tra le parti». Su questo punto la delibera aggiunge che «si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui all'art. 24, legge n. 149/2001 di modifica dell'art. 28 della legge sull'adozione così come integrate dalla sent. Corte Cost. 278/13».

¹⁴L. MARRONI, *Fecundazione eterologa, il ruolo di apripista della Toscana*, in *www.Regione.toscana.it*.

banche estere o l'*eggsharing*, cioè la donazione di ovuli da parte delle coppie che si sottopongono ai trattamenti ormonali volti a dar inizio alla fecondazione omologa, senza peraltro che si ottengano in questo modo grandi successi, almeno in termini numerici¹⁵.

A differenza della Toscana, la Lombardia ha mostrato fin dall'inizio una forte resistenza a dare applicazione diretta alla sentenza e a fornire il servizio a titolo gratuito. La Regione lombarda ha infatti manifestato la volontà di attendere che il Governo inserisse la fecondazione eterologa tra i livelli essenziali di assistenza assumendosene in tal modo i relativi costi, nel rispetto delle competenze stabilite dalla Costituzione, secondo cui i livelli essenziali delle prestazioni sono una materia di competenza esclusiva statale su cui non è consentito alle Regioni intervenire in modo autonomo e non in via migliorativa¹⁶.

Le due posizioni, in apparenza contraddittorie, sembrano rifarsi in verità a una visione unitaria sul piano costituzionale. Entrambe, anzitutto, concordano sul punto che l'accesso alla fecondazione eterologa deve essere permesso in quanto trattasi di prestazione riconducibile al diritto fondamentale alla salute. Entrambe, ancora, riconoscono che, in assenza del-

¹⁵ Così, almeno, secondo le notizie di stampa. Si veda da ultimo *Flop per l'eterologa in Toscana. Arranca la Regione-simbolo*, in *Avvenire* 16 aprile 2015, secondo cui «in questi quasi 12 mesi dalla sentenza della Corte migliaia di coppie si sono rivolte a centri pubblici e privati del nostro Paese ma, in molti casi, non li hanno trovati pronti a esaudire le loro richieste essendo difficile trovare donatori volontari e 'filantropi', interessati solo – sono le condizioni di reclutamento contemplate nella delibera regionale – al bene della salute riproduttiva di un'altra coppia». Vi è infatti una grande difficoltà a far incontrare la domanda di gameti con l'offerta cosicché i centri devono rivolgersi a biobanche estere. Così ha fatto, ad esempio, l'Ospedale di Careggi che ha fatto pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale UE per avviso per conoscere quali aziende avrebbero potuto fornire gameti; in seguito alle risposte ricevute Careggi si è rivolto a due biobanche spagnole che possono fornire ovociti ad un prezzo di 650 euro l'uno (ne servono almeno 3, come del resto aveva previsto la legge 40 con una norma poi considerata illegittima dalla Corte costituzionale) con una forte lievitazione dei costi. Si calcola che, attualmente, la fecondazione eterologa che faccia uso di materiale biologico proveniente dall'estero abbia un costo medio di 5.500 euro, comprensivo della sala operatoria e dei monitoraggi.

¹⁶ Nella Conferenza Stampa che ha seguito l'approvazione del Documento del 4 settembre, il Presidente Maroni ha dichiarato che la Regione Lombardia – in assenza di decisioni a livello centrale in merito ai costi della procedura – non avrebbe compiuto alcun passo avanti, trattandosi di questioni che esulano dalla competenza regionale.

la decisione dello Stato di inclusione di tale prestazione nei livelli essenziali, la Regione ha la facoltà di annoverarla tra i trattamenti offerti dal proprio Servizio sanitario regionale con spese a carico del medesimo (scelta della Toscana), oppure di non farlo (Lombardia)¹⁷. Senonché, è di tutta evidenza come una simile – corretta – impostazione sia foriera di ulteriori questioni problematiche quali quelle relative alla mobilità inter-regionale e alla necessaria eguaglianza tra cittadini nell'esercizio dei loro diritti, questioni del resto non dissimili da quelle poste dalla fecondazione omologa, ad oggi non inserita nei livelli essenziali se non per scelta autonoma delle Regioni¹⁸. Sono questi i problemi che hanno mosso le Re-

¹⁷ Com'è noto, l'art. 117, II comma, lett. m), Cost. affida allo Stato in via esclusiva la competenza alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sent. n. 121/2014). Si tratta, «non tanto di una 'materia' in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (così, ancora, sent. n. 121/2014). È parimenti noto che fintantoché lo Stato non eserciti il potere conferitogli dalla Carta costituzionale, le Regioni conservano il diritto di legiferare, anche in maniera differenziata, nelle materie attribuite dalla Costituzione alla loro competenza. Come è in effetti accaduto nel caso della regolamentazione dell'accesso alla fecondazione eterologa, riconducibile alla potestà legislativa degli enti regionali in materia di «tutela della salute» *ex art.* 117, III comma, Cost.

¹⁸ Occorre peraltro ulteriormente riflettere sul nesso tra diritto alla salute e prestazione che concretizza tale diritto. Il rapporto tra i due termini è tutt'altro che immediato: il servizio sanitario pubblico, istituito per dare attuazione al diritto proclamato in Costituzione, fornisce numerose prestazioni tra quelle che sono tecnicamente disponibili, ma non tutte. D'altra parte, è difficile che possa essere diverso, stante l'impossibilità di sostenere i costi di un sistema che, per assicurare il pieno soddisfacimento del diritto alla salute, dovrebbe erogare tutte le prestazioni terapeutiche e diagnostiche che la scienza e la tecnica medica siano in grado di sviluppare. In materia, oltre alla nota pronuncia n. 455/1990 richiamata sopra, vi sono avariate pronunce anche in sede amministrativa, solite a richiamare principi che di fatto limitano gli accessi alle prestazioni sanitarie. Una recente rassegna delle decisioni del Consiglio di Stato sul tema può essere letta in P. CI-

gioni a trovare un accordo che possa fare da base unitaria – quand’anche non imposta – alle proprie scelte in materia¹⁹, problemi che scontano, ancora una volta, le ambiguità della sentenza la quale – come si è detto sopra – oscilla tra *libertà di* e *diritto a*.

4. Il documento delle Regioni del 14 settembre 2014.

4.1. La natura del documento e la sua lettura in chiave tecnico-politica.

Il secondo intervento di rilievo in materia di fecondazione eterologa è stato posto in essere dalla Conferenza Stato Regioni in data 4/09/2014²⁰ la quale, preso atto della sentenza della Corte costituzionale e della scelta del Governo di non procedere per decreto legge, dopo aver dato l’incarico alla Commissione Salute della Conferenza stessa (coadiuvata da una commissione scientifica *ad hoc*), ha predisposto a tempo di record un documento finalizzato – si legge nell’introduzione allo stesso – «a rendere immediatamente esigibile un diritto costituzionalmente garantito su tutto il territorio nazionale» e quindi a offrire all’intero Paese uno strumento flessibile ma unitario, mirante a superare i discrepanti interventi posti in essere a ruota libera dalle Regioni subito dopo la sentenza, interventi basati ciascuno sulla propria (e assai differente) visione delle questioni etiche sottostanti alla nuova tecnica.

RILLO, *La tutela dei diritti fondamentali: il caso della sanità*, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sul sindacato esercitabile dai giudici amministrativi sugli atti amministrativi, cfr., da ultimo, B. GILIBERTI, *Sulla pienezza del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi. Annotazioni a Corte di cassazione, Sezioni Unite, 20 gennaio 2014, n. 1013*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2014, p. 1057 ss.

¹⁹ Se a tale accordo fosse data esecuzione, potrebbe dirsi che le Regioni, sia pure in via temporanea ed eccezionale, si sarebbero sostituite allo Stato nel compito assegnatogli dall’art. 117, II comma, lett. m), Cost. Per una prima riflessione sulla tenuta teorica di una simile ipotesi, v. C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, p. 1001 ss. (specie, *ivi*, pp. 1030-1031).

²⁰ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Documento sulle problematiche relative alla fecondazione eterologa a seguito della sentenza della Corte costituzionale nr. 162/2014*.

A prima lettura, il documento della Conferenza rientra nell'ambito degli strumenti di *soft law*, i contenuti del quale andranno recepiti per l'attuazione tramite decreti della Giunta regionale o con specifico provvedimento regionale, dalle singole Regioni e Province autonome. Non a caso, nel presentarlo, il Presidente della Conferenza lo ha definito come la sintesi di «una serie di indirizzi condivisi» anche se poi ha aggiunto che esso comporta una precisa presa di posizione etico-politica, volta a far sì che «un diritto riconosciuto a livello internazionale trovi concretizzazione nel nostro Paese». Non si tratterebbe dunque solo di regole di dettaglio di natura tecnica volte a dare concreta esecuzione ad una norma di legge (o – come in questo caso – ad una sentenza della Corte costituzionale) ma di un atto politico, espressione delle Regioni nel loro insieme, che è stato poi comunicato al Governo (che lo ha pienamente condiviso per riceverlo nei Lea) unitamente ad un appello alle Camere perché legiferino in materia.

Il processo regolativo si presenta dunque molto interessante e non privo di elementi di innovatività; come si sa, la tutela dei diritti fondamentali spetta al legislatore nazionale, cui compete la definizione dei diritti stessi e la loro regolazione senza interferenze regionali le quali, se ammesse, potrebbero creare disparità nelle posizioni giuridiche dei cittadini; questa visione ha generato un sovrapporsi di interventi statali ad iniziative legislative regionali, giustificate alla luce del principio di eguaglianza. In questo caso, invece, l'iniziativa presa dalle Regioni volta a consentire ai cittadini di godere di diritti affermati in sede giurisprudenziale può essere considerata un *unicum* nel panorama del regionalismo italiano, una iniziativa dai forti connotati politici, presa con il palese intento di sottolineare la lentezza ed inefficienza del Parlamento e del Governo nazionale; il messaggio dato ai cittadini è chiaro e forte: sono le Regioni le protagoniste mentre Governo e Parlamento restano sullo sfondo, incapaci come sono di tempestività e di efficienza. Si mira in questo modo a consolidare l'alleanza tra giudiziario ed enti decentrati, a scapito delle istituzioni classiche della politica. E, pertanto, si comprende come i protagonisti della scelta regionale si siano spinti fino a suggerire che tale metodo possa essere esportato in altri ambiti, soprattutto in quelli in cui vi è difficoltà da parte della politica a legiferare²¹.

²¹ In questi termini, L. Coletto, Coordinatore della Commissione sanità della Conferenza delle Regioni, in un passaggio della Conferenza-stampa del 4 settembre 2014.

Dopo essersi accordate nelle forme descritte, le Regioni hanno anche cominciato ad operare, pur in assenza di una legge nazionale, sostanzialmente assimilando fin nei costi le due metodiche, pur nella loro diversità pratica. In questo modo l'intervento regionale si è posto lungo il crinale – scivoloso – che divide le questioni etiche da quelle meramente tecniche e ha determinato i contenuti di questioni etico-politiche sulla base di scelte di natura tecnica. Il combinato disposto dei due livelli di intervento e il loro sostanziale intreccio si può desumere, ancora, da dichiarazioni rese alla stampa dal Presidente della Conferenza Stato Regioni alla chiusura dell'accordo; secondo il medesimo, infatti, sarebbero stati *i tecnici delle regioni* (corsivo aggiunto) a portare avanti il lavoro che ha condotto alle scelte contenute nel Documento. Ed essi – sempre secondo questa linea di pensiero – avrebbero compiuto un ottimo lavoro: in quanto tecnici, essi avrebbero «la fondamentale caratteristica dell'equilibrio nell'affrontare un tema delicato e dibattuto»²².

²² Interessante anche la dichiarazione di Coletto sempre alla Conferenza-stampa del 4 settembre «È stato dato un segnale significativo di equilibrata attenzione alle opportunità offerte dalla scienza ma anche un forte messaggio: le Regioni hanno fornito al Paese intero una lampante dimostrazione delle loro capacità di gestire in totale autonomia un tema complesso e delicato, togliendo le castagne dal fuoco al Governo centrale e dando una vera e propria lezione di federalismo sanitario». In generale, nell'ambito della conferenza stampa del 4 settembre, si registra una generale soddisfazione dei Presidenti delle Regioni, tutti pronti all'indomani, a recepire in delibera le indicazioni anche mirando così a dar prova di efficienza rispetto alle inerzie del Governo (Zaia); ovviamente entusiasti i pugliesi che, per bocca di Vendola dichiarano che «le Regioni applicano la sentenza della Corte Cost. che cancella il divieto nella consapevolezza che i diritti delle persone non possono essere subordinati ad una morale confessionale o ad una ideologia di stato». E, ancora, Catuscia Marini afferma che «il documento consentirà di dare vita ad un percorso unitario in tutte le regioni italiane evitando il rischio di un vero e proprio far west in un settore molto delicato»; di conseguenza anche in Umbria la Giunta adotterà la sua delibera secondo le linee guida del documento approvato in Conferenza, il quale risulta essere «frutto di un positivo lavoro politico e scientifico, un documento che ha un profilo medico-scientifico di notevole qualità e che pone al centro i diritti delle coppie»; senza il documento e in assenza di una legge nazionale «si sarebbe determinata una situazione di grave vuoto che non avrebbe consentito alle coppie di poter godere all'interno della sanità pubblica di un loro diritto sancito chiaramente dalla Consulta». Sul rapporto tra legge statale e intervento delle Regioni si afferma che (Pittella, Basilicata) «è stata tracciata la cornice regolamentare entro la quale le Regioni potranno muo-

4.2. *I contenuti.*

Quanto ai contenuti, va detto – in primo luogo – che essi tendono a considerare la fecondazione eterologa come parte dei LEA e richiamano il Governo nazionale a compierne l’inserimento nel momento in cui si procederà al rinnovo dei LEA stessi come previsto dal Patto sulla Salute 2014-2016. Si stabilisce altresì che la donazione di cellule riproduttive sia un atto volontario, altruista, gratuito, interessato solo alla salute riproduttiva di un’altra coppia e che la fecondazione eterologa può essere tale anche con donazione sia di gameti maschili sia femminili; quanto al riconoscimento dei centri deputati a mettere a disposizione del pubblico la metodica, il Documento estende automaticamente l’accreditamento per l’omologa a quello per l’eterologa, secondo quanto sarebbe previsto anche dalla normativa europea.

Nel determinare i requisiti soggettivi, il Documento si rifa espressamente all’art. 5 della legge n. 40 e prevede che solo coppie irreversibilmente sterili o infertili adeguatamente certificate secondo le norme previste nel dettaglio dal documento stesso (che specifica le indicazioni cliniche per la fecondazione eterologa) possono accedere alla metodica, purché si tratti di coniugi o conviventi di sesso diverso, maggiorenni, in età potenzialmente fertile e comunque non superiore ad anni 50 (come stabilito tra l’altro anche dalle linee guida delle Società Scientifiche); analogo limite di età viene stabilito per la partner del donatore di gameti maschili; non si fa cenno al tema della fecondazione con ovuli congelati in caso di morte del padre, essendo lo stesso fin qui vietato dalla legge sulla

versi normando e deliberando in materia ... si uniformano così in tutta Italia le procedure per la PMA». Pittella proporrà a breve al Consiglio Regionale uno schema che segua le indicazioni date in Conferenza; egli ha poi affermato: «intanto attendiamo che il Parlamento legiferi in materia colmando un vuoto legislativo non più tollerabile e affronti tutti quegli aspetti non completamente chiariti in questa prima fase. Che lo faccia aprendo al confronto e al dibattito con Chiesa, associazioni e comunità». Sempre su questo tema il Presidente della Liguria, Burlando, ha detto: «Si è dimostrato che per partire non occorre una legge ma era sufficiente un accordo per applicare correttamente la legge, così come sostanzialmente modificata dalla Corte costituzionale». Come si vede, sussiste una notevole differenza di visioni tra i rappresentanti delle Regioni che andranno in futuro chiarite per evitare che la tanto temuta disparità di trattamento tra Regioni si ripresenti pur sotto mentite spoglie.

fecondazione omologa ma di recente ammesso da un tribunale: ci si può domandare se tale estensione varrà in futuro anche per la fecondazione eterologa.

Con dovizia di particolari il Documento elenca le modalità di selezione dei donatori nonché i test cui essi devono essere sottoposti (test del seme, valutazione genetica, valutazione clinica e storia medica, specifici esami di laboratorio) distinguendo tra i donatori e le donatrici. In modo drastico si stabilisce che “non è possibile per i pazienti scegliere particolari caratteristiche fenotipiche del donatore, al fine di evitare illegittime selezioni genetiche” anche se poi si precisa che il Centro accreditato deve proporre donatori compatibili con il progetto genitoriale della coppia. La formulazione lascia intendere che vi possa essere un certo margine per alcune scelte di base (tipo il colore della pelle), se non altro per analogia con quanto avviene per l'adozione, in cui alle coppie si consente di scegliere quantomeno la provenienza del bambino nel caso di adozioni internazionali.

Quanto all'anonimato, che determina l'impossibilità per il donatore di risalire alla coppia ricevente e viceversa, il Documento si preoccupa di ribadire la valenza generale e formula l'eccezione in modo circostanziato, stabilendo che solo il personale medico e solo per straordinari motivi di salute può ottenere dall'istituendo Registro notizie sui donatori le informazioni cliniche relative allo stesso. Pur non rientrando nell'ambito di competenza regionale, trattandosi di regole che riguardano lo stato delle persone, il documento afferma/ribadisce che i donatori/donatrici non hanno diritto a conoscere l'identità del soggetto nato per mezzo di queste tecniche e il nato non potrà conoscere l'identità del donatore/donatrice; tale affermazione si presta a qualche dubbio di natura sistemica visto che, per esempio, sia per adottati sia per le c.d. “madri anonime” è stata stabilita la regola opposta, discendente dal diritto soggettivo a conoscere le proprie origini genetiche²³.

In linea di principio, oltre alle affermazioni relative al consenso informato conformi alle normative vigenti, l'indicazione che proviene dal Documento è la necessità di non superare il limite delle 10 nascite per donatore, salvo il caso della coppia che – avendo già avuto un figlio con

²³ Corte cost., sent. n. 278/2013.

fecondazione eterologa – intenda averne altri servendosi dello stesso donatore. In via transitoria, si suggerisce al donatore di effettuare tutte le sue donazioni nel medesimo Centro al fine di tenere sotto controllo i limiti stabili per le donazioni e la relativa tracciabilità; si indica altresì al legislatore nazionale, il quale sarà chiamato a regolamentare la materia, di prevedere in quella sede norme transitorie a garanzia di chi avrà effettuato donazioni prima dell'entrata in vigore della legge e a tutela della salute pubblica. Con una affermazione che appare di problematica formulazione, si dice – sempre nel Documento – che «le persone che partecipano a programmi di donazione *dovrebbero* (corsivo aggiunto) essere certi che la loro riservatezza sarà rispettata».

Seguono indicazioni di natura finanziaria, naturalmente non vincolanti per le Regioni stesse le quali, come detto all'inizio, sono invitate a trasporre in propri atti amministrativi gli elementi regolatori contenuti nel documento il quale, viene ribadito, ha come scopo di favorire (e solo di favorire) l'omogeneità di regole sul territorio nazionale in assenza di regole vincolanti in grado di dare attuazione alla sentenza della Corte. La natura non vincolante del Documento si evince, tra l'altro, anche dalle espressioni contenute in questa parte dello stesso. Si dice, ad esempio, che «per quanto riguarda i cicli di omologa, *si propongono* (corsivo aggiunto) dei criteri di accesso a carico del SSN che comprendono l'età della donna (fino al compimento del 43esimo anno) ed il numero di cicli che possono essere effettuati nelle strutture sanitarie pubbliche (massimo 3) e *si propone* (sempre corsivo aggiunto) che vengano adottati gli stessi criteri di accesso propri della fecondazione omologa anche per la PMA eterologa». Segue, ancora, una griglia di passaggi utili alla quantificazione dei costi, passaggi che non sono necessari per la fecondazione omologa (quali ad esempio le valutazioni cliniche dei donatori, le indagini di screening per la selezione degli stessi, i test del seme e la crioconservazione dei gameti, l'eventuale rimborso per i giorni di lavoro persi dai donatori/donatrici ecc., per la puntuale applicazione della quale le Regioni si sono accordate decidendo di coinvolgere esperti in materia in grado di analizzare la problematica nel suo complesso.

4.3. *Le delibere regionali attuative dell'Accordo.*

Conformemente alle dichiarazioni rese alla stampa immediatamente dopo la conclusione dell'accordo e la stesura del relativo Documento, le Regioni si sono attivate per trasporre in atti regionali le decisioni assunte in sede di Conferenza. Molte sono le Regioni (alcune delle quali anche sottoposte a piani di rientro che non consentirebbero spese aggiuntive) che hanno agito in questo senso facendo propri i contenuti ivi stabiliti tramite delibere di mero recepimento del Documento stesso nelle quali si rinvia a successivi provvedimenti per la regolamentazione di ogni ulteriore aspetto organizzativo ed operativo²⁴.

Emblematico è il processo seguito in Emilia Romagna, la quale ha reso operative le linee guida del Documento con la delibera n. 1487 del 2014²⁵

²⁴ Così la delibera della Giunta Regionale della Liguria del 5 settembre 2014, n. 1118, *Sentenza Corte costituzionale n. 162/2014. Procreazione Medicalmente Assistita*; la delibera della Giunta Regionale del Lazio del 16 settembre 2014, n. 599, *Recepimento dell'accordo sancito dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nella seduta del 4 settembre sul: "Documento sulle problematiche relative alla fecondazione eterologa a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.162/2014"* contenente indirizzi operativi ed indicazioni omogenee per le Regioni e le Province Autonome; la delibera della Regione Abruzzo del 23 settembre 2014 – n. 602, *Fecondazione eterologa: recepimento del documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 04.09.2014 a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 162/2014*; la delibera della Giunta della Regione Marche dell'8 settembre 2014, n. 1014, *Recepimento degli indirizzi operativi della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulle problematiche relative alla fecondazione eterologa a seguito della sentenza della Corte costituzionale nr. 162/2014*; la delibera della Giunta Regionale del Piemonte del 15 settembre 2014 – n. 12/311, *Recepimento dell'accordo interregionale approvato in data 4 settembre 2014 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulle problematiche relative alla fecondazione eterologa a seguito della Corte costituzionale n. 162/2014*; la delibera della Giunta della Regione Puglia del 9 ottobre 2014, n. 2065, *Accordo sancito dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 4 settembre 2014 sul: "Documento sulle problematiche relative alla fecondazione eterologa a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 162/2014"* – *Recepimento*; la delibera della Giunta della Regione Veneto del 9 settembre 2014, n. 1654, *Recepimento del "Documento sulle problematiche relative alla fecondazione eterologa a seguito della sentenza della Corte costituzionale nr 162/2014" della Conferenza delle Regioni e Province Autonome.*

²⁵ Delibera della Giunta Regionale della Regione Emilia Romagna dell'11 settembre 2014, n. 1487, in *BU* 12 settembre 2014, n. 279, *Recepimento del documento della Con-*

in cui non ha solo recepito il Documento stesso ma ha anche definito le modalità di erogazione delle prestazioni e i criteri per l'autorizzazione delle strutture sanitarie ad erogare la nuova tecnica, pur essendo esse sostanzialmente analoghe a quelle del Documento. Si stabilisce, ad esempio, che fino a 43 anni e per un massimo di 3 cicli le prestazioni sono a carico del servizio sanitario con un ticket previsto solo per gli esami diagnostici e la valutazione dell'idoneità della coppia ricevente mentre per i donatori e le donatrici la partecipazione al processo resta interamente gratuita. Si stabilisce poi che i donatori maschi devono avere una età compresa tra i 18 e i 40 mentre per le donne il range è tra 20 e 35 (diversamente da quanto stabilito nella prima delibera, che prevedeva una età compresa tra i 18 e i 35 anni). Quanto alla tracciabilità, sono previste banche dati presso ogni Centro finalizzate a garantire l'anonimato del donatore, cui si suggerisce di compiere donazioni presso un unico centro, per evitare un eccesso di nascite dallo stesso donatore. Tale indicazione deve essere attestata in via di auto-certificazione.

Alla regolamentazione degli aspetti salienti della metodica, la Regione unisce alcune regole sulle strutture accreditate stabilendo che il 31 dicembre 2014 le strutture pubbliche e private devono adeguarsi ai nuovi ulteriori requisiti previsti dalla delibera con particolare riguardo a quelli previsti dalle direttive europee sulla sicurezza dello stoccaggio, della conservazione e del trasporto di gameti, embrioni e tessuti. In questo, la delibera della Regione Emilia Romagna risulta essere più completa di quella delle altre Regioni le quali restano in attesa delle scelte parlamentari in proposito, come già si è ricordato in precedenza.

Il processo di recepimento del Documento regionale ha visto il Friuli porre in essere due distinte delibere, una di recepimento del Documento stesso e una relativa alla rimborsabilità dei costi sostenuti dai propri cittadini; il Friuli ha, infatti, reso – analogamente all'Emilia Romagna, Toscana e Umbria – la prestazione dell'eterologa immediatamente esigibile mentre in un secondo momento, dopo la deliberazione del 12 settembre 2014 di recepimento del documento delle Regioni, in cui si stabiliscono i

ferenza delle Regioni e delle Province autonome 14/109/CR02/C7SAN del 4/9/2014 in materia di fecondazione eterologa. Conseguenti determinazioni regionali sui criteri di accesso alle procedure di Procreazione Medicalmente Assistita (PMA) di tipo eterologo e sui requisiti autorizzativi dei Centri che svolgono attività di PMA nella Regione Emilia-Romagna.

costi della prestazione stessa equiparandole a quella della fecondazione omologa²⁶, con una seconda deliberazione del 2015²⁷, molto più articolata e complessa, si recepiscono gli accordi interregionali sui costi della metodica²⁸, si approvano le tariffe relative a tutta la procedura ai fini della fatturazione (a prezzo pieno) alle altre Regioni nel caso in cui la coppia ricevente provenga dalle stesse mentre ai cittadini friulani si accolla un costo di soli 500 euro e solo in caso di successo (elemento, tuttavia, non desumibile dalla delibera ma dalle dichiarazioni alla stampa di Maria Sandra Telesca sui ticket per la PMA del 16 gennaio 2015).

Quanto alle altre Regioni, in Sicilia il 15 gennaio gli organi di stampa hanno data la notizia che, a nove mesi dalla sentenza della Consulta, non vi era traccia di interventi compiuti dalle strutture pubbliche maggiori; qualche intervento era stato effettivamente posto in essere da ospedali di provincia e, soprattutto, dai centri privati. Uno dei motivi di tale scarsa attività sarebbe stata da riscontrarsi nella carenza di donatori e soprattutto di donatrici ma anche nella mancanza di un preciso quadro normativo di riferimento. E, tuttavia, dal 1 gennaio di quest'anno in Sicilia, a seguito del decreto del 29 dicembre 2014, n. 2277, firmato dall'Assessore alla Sanità Lucia Borsellino – che ha inserito l'eterologa nei LEA – le coppie avranno un contributo pubblico, anche se l'entità dello stesso non sarebbe ancora stato stabilito.

²⁶ Delibera della Giunta Regionale della Regione Friuli Venezia Giulia del 12 settembre 2014, n. 1666, *Indirizzi operativi per l'attività di fecondazione eterologa: recepimento del documento approvato dalla conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 4.9.2014*. Interessante rilevare che tra le premesse alla deliberazione stessa si afferma che «il Governo ha ritenuto di non intervenire con un proprio provvedimento normativo in una materia così delicata per le sue implicazioni etiche lasciando tale competenza al Parlamento» a riprova della necessità di una legge del Parlamento e non semplicemente di delibere regionali, per quanto recettive di accordi tra Regioni.

²⁷ Delibera della Giunta Regionale della Regione Friuli Venezia Giulia del 16 gennaio 2015, n. 61, *Procreazione medicalmente assistita omologa ed eterologa: modalità di accesso, tariffe e mobilità extraregionale*.

²⁸ Accordo 25 settembre 2014, *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Definizione tariffa unica convenzionale per le prestazioni di fecondazione eterologa*.

4.4. *Un affondo sui costi.*

Come già accennato con riferimento alle delibere del Friuli Venezia Giulia, dopo il primo Accordo interregionale sancito il 4 settembre 2014, le Regioni hanno proseguito la loro attività regolatoria accordandosi sulle questioni inerenti ai costi della metodica in esame²⁹ con un secondo Accordo principalmente finalizzato a determinare l'entità dei rimborsi da richiedersi per le prestazioni rese a cittadini di altre regioni. L'adozione di tale secondo documento era già stata anticipata dopo la conclusione del primo Accordo, in cui si prefigurava la necessità di chiarire ulteriormente la questione dei costi al fine di evitare distonie tra le regioni.

Secondo gli organi di stampa, nel documento finale, redatto dalla Conferenza dei governatori, si legge che «è stata condivisa la necessità di completare il percorso iniziato definendo per questa fase transitoria una tariffa unica convenzionale che quantifichi i costi per queste attività anche al fine di regolare le eventuali compensazioni relative alla mobilità interregionale». Sulla compartecipazione della spesa, «è stato condiviso che riguarderà la somma dei ticket per le prestazioni previste ed effettuate per questa tecnica di fecondazione nel rispetto dell'attuale normativa in materia di specialistica ambulatoriale»; il che comporta una diversità tra Regioni le quali, come è noto, determinano in modo autonomo l'ammontare dei ticket richiesti per le prestazioni di tipo specialistico. A ciò si aggiunga che permane il divieto, per le Regioni sottoposte a piani di rientro dei deficit in materia sanitaria, di rimborsare prestazioni se esse non rientrano tra le spese obbligatorie³⁰.

²⁹ Cfr. il sopracitato accordo del 25 settembre 2014, *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Definizione tariffa unica convenzionale per le prestazioni di fecondazione eterologa*.

³⁰ Ciononostante, alcune di queste Regioni hanno previsto la rimborsabilità delle prestazioni rese nell'ambito delle procedure di fecondazione eterologa, contravvenendo dunque al divieto sancito dalla normativa nazionale. Sulla problematicità di tale scelta, apparentemente compiuta sulla base di «una interpretazione estensiva delle prestazioni attualmente inserite nei LEA» si veda R. LUGARÀ, *L'abbandono dei Lea alle Regioni: il caso delle procreazione medicalmente assistita*, in *Osservatorio Costituzionale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, febbraio 2015, p. 4, in cui si fa riferimento anche alla sentenza n. 104 del 2013 che censura la scelta della Regione Abruzzo di ampliare a carico del SSN la rimborsabilità di prestazioni in ambito oncologico, le quali rientrano co-

Quanto alla compensazione delle prestazioni effettuate in mobilità interregionale, «è stato deciso di proporre, in linea con quanto previsto dal Patto per la salute, che ogni Regione e Provincia autonoma riceverà dalle altre la differenza tra la tariffa convenzionalmente definita e quanto già introitato attraverso i ticket» a eccezione dei cittadini della Regione Lombardia.

L'assessore all'Economia della Regione Lombardia, Massimo Garavaglia, ha chiarito la situazione anomala di tale Regione affermando che, fino alla decisione governativa relativa all'inclusione della fecondazione eterologa tra i Livelli essenziali di assistenza, la Lombardia non intende finanziare la tecnica in esame e metterà a carico dei propri cittadini il costo completo della stessa³¹. Analoga la posizione del Piemonte il quale, pur avendo recepito l'Accordo, non regola i costi in attesa delle decisioni che saranno adottate a livello nazionale.

L'accordo tra Regioni prevede che la fecondazione eterologa con seme da donatore con inseminazione intrauterina costi 1.500 Euro (compresi 500 euro per i farmaci), la fecondazione eterologa con seme da donatore in vitro 3.500 euro (compresi 500 euro per i farmaci) e la fecondazione eterologa con ovociti da donatrice: 4.000 euro (compresi 500 euro per i

me è noto tra i trattamenti salvavita, a differenza di quanto accade per le prestazioni relative alla fecondazione eterologa.

³¹ Due le delibere di riferimento. La prima del 12 settembre (v. supra nota n. 5) autorizza i Centri PMA a porre in essere attività di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo (ma di sospendere anche le procedure per il rilascio di nuove autorizzazioni) purché a carico degli assistiti (con tariffe transitorie da stabilirsi con successivo atto di giunta) e stabilisce la creazione di un archivio centralizzato di donazione di gameti presso la Fondazione Cà Granda Ospedale Policlinico di Milano «archivio interoperabile tra tutti i Centri PMA regionali obbligati a conferirne i dati per garantire la tracciabilità e sicurezza del percorso delle cellule riproduttive dalla donazione all'eventuale nascita, a garanzia dell'anonimato della donazione e della tutela della riservatezza dei dati dei donatori»; essa non recepisce il Documento interregionale ma si limita a *prenderne atto* (corsivo aggiunto). La seconda delibera data del 7 novembre 2015; anch'essa prende atto del secondo documento della Conferenza Stato Regioni del 25 settembre del 2014, *Definizione tariffa unica convenzionale per le prestazioni di fecondazione eterologa*, contenente le 3 tipologie della stessa e i relativi costi e le fa proprie, anche nel caso in cui tali prestazioni siano erogate da altre Regioni. E, tuttavia, la Regione non eroga alcun contributo agli assistiti, ritenendo che tale compito sia proprio dello Stato che deve inserire tale pratica nei LEA.

farmaci), ma le Regioni intendono considerare tale metodica come già inserita nei livelli essenziali di assistenza e quindi il costo a carico degli assistiti varierà tra i 400 e i 600 euro a seconda dei diversi ticket in vigore.

5. La legge di stabilità e i contenuti del maxiemendamento.

Sempre in attesa della legge nazionale sulla materia, nella legge di Stabilità, dopo il maxiemendamento predisposto dal Governo, sono stati stanziati i fondi (700 mila euro per il primo anno e 150 mila per gli anni seguenti) per creare un *Registro nazionale dei donatori di cellule riproduttive a scopi di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo*.

Tale registro sarà gestito dal Centro Nazionale Trapianti secondo una procedura informatica che attribuisce un codice al donatore così da garantirgli l'anonimato ma anche la necessaria tracciabilità nonché il numero massimo di donazioni per evitare la consanguineità; lo stesso deve essere fatto per i donatori provenienti dall'estero, anch'essi sottoposti al vincolo del numero massimo. Resta ancora incerta la soluzione dei principali nodi in materia, soprattutto la questione dei costi, in attesa dell'approvazione dei nuovi Lea. E anche sull'anonimato del donatore qualche nuvola si addensa, come dimostra il caso della ragazza di origine cinese che in un centro di procreazione del Nord ha donato i propri ovociti alla sorella sterile, questo nonostante la richiesta espressamente contenuta nella sentenza secondo cui la donazione avrebbe dovuto restare anonima.

Oltre alla questione dei costi, resta ancora da chiarire la determinazione dei requisiti di accesso alla pratica, visto che la sentenza (ma anche le disposizioni regionali) parla di coppie sterili mentre è noto che tale definizione è stata riformulata prima dai tribunali poi dalle linee guida per quanto riguarda le malattie geneticamente trasmissibili.

E, infine, va ricordato che anche l'Europa sta progettando un intervento; è allo studio infatti una direttiva finalizzata a creare un codice unico per tutti i donatori europei.

L'incertezza legislativa fa sì che, a dicembre, il numero di fecondazioni eterologhe non era arrivato a 30 mentre ne erano state preconizzate un migliaio.

6. *La necessaria congruenza tra i livelli essenziali delle prestazioni e il loro finanziamento.*

In materia di eterologa, dopo le molteplici iniziative delle Regioni sopra descritte, nell'adottare le quali tuttavia sempre si ricordava la necessità dell'intervento sia del Governo (nel contesto della revisione dei Livelli essenziali di assistenza) sia del Parlamento, al fine di garantire l'anonimato dei donatori e la gratuità o meno della metodica, il Governo si è effettivamente mosso per predisporre i nuovi LEA³². Rispondendo ad una interrogazione parlamentare, a fine ottobre 2014, la Ministra Lorenzin aveva fatto il punto delle questioni aperte dopo l'iniziativa delle Regioni, continuando a sostenere la necessità di un intervento del Parlamento nazionale; a riguardo, va segnalata una proposta di legge volta a dar seguito alla Nota del Ministro dell'8 agosto scorso³³, che peraltro non pare essere stata ancora calendarizzata.

Invece, come si è detto in apertura del presente lavoro, è stato approvato il decreto ministeriale sui LEA, da emanarsi non prima dell'intesa con le Regioni³⁴. Dopo di ciò, spetterà ancora al Governo intervenire a rivedere le linee guida previste dalla legge n. 40 e i relativi decreti di attuazione.

Questi ulteriori passi sono importanti per avere un quadro unitario in cui comporre le diverse scelte regionali in materia e per organizzare al meglio non solo i servizi ma anche le modalità per finanziarli. Se elemen-

³² Sui passi fatti dal Governo in materia si veda R. LUGARÀ, *L'abbandono dei LEA alle Regioni: il caso della procreazione medicalmente assistita*, cit.

³³ Si tratta di una iniziativa legislativa del capogruppo NCD alla Camera Nunzia di Gerolamo, che tuttavia – sempre secondo gli organi di stampa – non è ancora stata calendarizzata.

³⁴ Così La Repubblica, 28 gennaio 2015, p. 26, “*Si inseriscono nuove prestazioni nei Lea e altri se ne eliminano*”. Si calcola che la differenza tra l'aumento della spesa per le nuove attività e il risparmio prodotto da quelle eliminate e dalle varie misure di contenimento sia di 460 milioni di euro da reperirsi nell'ambito del Fondo Sanitario nazionale che ammonta a 111 miliardi. In materia sanitaria va ricordato anche che, prima della pausa estiva, le Regioni avevano trovato un accordo per il riparto del Fondo Sanitario Nazionale che ai tempi era pari a 107 miliardi di euro, riparto e modalità condivise dal Presidente della Conferenza Stato Regioni con il Ministro Lorenzin.

ti unitari devono ovviamente permanere nel nostro sistema regionale, a ciò si devono accompagnare finanziamenti da fonti nazionali. Non si può pretendere infatti che la scelta per l'uniformità sia poi posta in carico alla finanza regionale. Dopo aver ottemperato agli obblighi imposti (e finanziati) dal livello nazionale, le Regioni devono essere libere di fare le proprie scelte secondo un uso libero ma responsabile delle proprie risorse finanziarie.

PARTE II

IL PRIMO NUCLEO
DELLE RICHIESTE REGIONALI
ALL'INDOMANI DEI REFERENDUM
DEL 22 OTTOBRE 2017:
LE REGIONI PROTAGONISTE

CAPITOLO 1

I REFERENDUM DEL 22 OTTOBRE 2017: UNA NUOVA TAPPA DEL PERCORSO REGIONALE VERSO UN INCREMENTO DELL'AUTONOMIA *

SOMMARIO: 1. Una ricognizione degli antefatti. – 2. I primi tentativi di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: l'esempio della Regione Lombardia. – 3. La ripresa dei tentativi di differenziazione. – 4. La “via lombarda” all'acquisizione di spazi di autonomia come soluzione ai ritardi e alle difficoltà del percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. – 5. Le iniziative referendarie di Lombardia e Veneto. – 6. Gli scenari post-referendari.

1. *Una ricognizione degli antefatti.*

Come insegnava Giovanni Bognetti, «il giurista che vuole conoscere *la effettiva realtà dell'ordinamento nel cui ambito egli vive* (conoscerla, non manipolarne a fini applicativi il materiale normativo) deve utilizzare all'uopo il *metodo dello studio storico*»¹. Se questo è vero, allora la comprensione dei fenomeni qui evocati comporta, innanzitutto, esaminare criticamente la storia che ci ha fino a questa tappa del percorso regionale. Non è questa, ovviamente, la sede per una ricostruzione completa del travagliato, tortuoso percorso che ha fatto seguito alla nascita e allo sviluppo del regionalismo italiano. Quello che qui interessa e basta ricordare

* Il presente Capitolo ripropone, con talune modifiche, il contributo pubblicato, insieme a Luca Dainotti, in *Le Regioni*, 4, 2017, pp. 711-726.

¹G. BOGNETTI, *Appunti per una teoria filosofico-realistica del diritto e della scienza giuridica*, in *Rivista AIC*, 4, 2012.

è il momento di rottura, di cambiamento di un sistema costituzionale solo parzialmente e tardivamente attuato (quale quello disegnato dai padri costituenti) per tramite delle riforme costituzionali di inizio millennio per segnalare come, in quegli anni, il percorso delle Regioni si muoveva su due vie diverse, una politica e una amministrativa. Sul piano politico, la legge costituzionale n. 1/1999 introduceva l'elezione diretta del Presidente della Regione, aprendo la strada ad una nuova visibilità della classe politica regionale mentre sul piano amministrativo nel contempo aveva luogo il c.d. "processo Bassanini", un tentativo ancora oggi importante di ricreare forme di decentramento amministrativo sotto lo slogan del *federalismo a Costituzione invariata*.

Lo sviluppo di questi due fattori genetici del nostro regionalismo ha portato, da un lato, al completamento della riforma costituzionale della competenza legislativa regionale tramite la legge cost. n. 3 del 2001 (che offriva copertura costituzionale al decentramento amministrativo operato dalle Bassanini) e, dall'altro, all'aspirazione dei neo eletti Presidenti a guadagnare – oltre alla visibilità del proprio ruolo politico istituzionale come capi riconosciuti dell'ente – il massimo degli spazi di autonomia per le loro scelte fino a rivendicare, sulla scorta di aperture presenti nel nuovo testo costituzionale, ulteriori spazi per la loro azione politico-amministrativa (o meglio "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" secondo la formula di cui all'art. 116, III comma Cost.); sul piano politico, va detto poi che in quegli anni si afferma il movimento della Lega Lombarda, successivamente denominatasi Lega Lombarda per l'Indipendenza della Padania, che acquista una presenza sempre più significativa nel Consiglio regionale lombardo e propone forme di iniziativa politica più audaci, tra cui – in particolare – la via referendaria quale strumento "plebiscitario" per affermare l'aspirazione ad una prima concreta differenziazione.

Se a questa linea di lavoro si darà forma negli anni a metà del 2000 (è negli anni 2006/2007 che le Regioni promuovono numerose iniziative volte a dare attuazione all'art. 116 citato), val la pena forse di ricordare che una delle Regioni più vivaci nella ricerca di innovazioni, la Lombardia, aveva dato tempestiva e creativa attuazione alla devoluzione bassaniana tramite la legge reg. n. 1/2000 che – secondo i principi della legge delega n. 59/97 e in virtù di quanto regolamentato dai relativi decreti at-

tuativi – era finalizzata a riorganizzare le proprie funzioni amministrative e quelle degli enti locali sulla base del principio di sussidiarietà, principio che farà da guida negli anni a venire all’innovazione regionale e sarà una costante dei diversi governi che si susseguiranno.

È dunque proprio in un’ottica di sussidiarietà volta ad ottenere un incremento dei propri poteri che, già nel 2001, il Governo regionale lombardo – in ciò imitato dal Piemonte – progettò di appellarsi al popolo regionale tramite referendum per ottenere dallo Stato una serie di materie ritenute strategiche e per porre in modo nuovo la “questione del Nord”. Il 15 settembre 2000, infatti, il Consiglio regionale approvava la DCR n. VII/0025 recante “proposta di indizione di referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale nonché di polizia locale, alla Regione”. Il quesito era così formulato: «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale nonché di polizia locale, alla Regione?».

La risposta del Governo non si fece attendere e non fu molto incoraggiante per le Regioni. Il 5 dicembre 2000 il Presidente del Consiglio dei Ministri depositò presso la Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzioni avverso la deliberazione consiliare. In seguito, e specificamente il 5 aprile 2001, la Corte costituzionale rigetterà l’istanza di sospensione della deliberazione stessa dando quindi un segnale positivo nei confronti della strategia regionale.

Nel frattempo, e in particolare il 28 febbraio 2001, il Presidente della Giunta regionale, pur in mancanza di basi giuridiche e di un apparato che potesse concretamente sostenere la procedura referendaria, aveva deciso di procedere con decreto alla indizione del referendum “in concomitanza con la tornata elettorale per il rinnovo del parlamento”. Come si evince dalla formulazione dall’atto citato, la temeraria via intrapresa faceva aggio su un possibile accordo con il Governo affinché quest’ultimo accorpasse il quesito referendario lombardo ad una consultazione nazionale, cosicché il Governo potesse mettere a disposizione della Regione il proprio apparato elettorale in modo da supplire all’assenza di analogo apparato regionale. Come forse non era difficile da immaginare, date le premesse, il Governo si rifiutò di collaborare alla stipula dell’intesa e, di con-

seguenza, il Presidente lombardo si vide costretto a rinviare il referendum consultivo. Le elezioni del maggio 2001 si svolsero, dunque, a prescindere dalle richieste regionali mentre l'attenzione della Regione, frustrata nei suoi intenti, si concentrava sul nuovo Titolo V ormai entrato in vigore, cercando nelle nuove norme costituzionali rinnovata linfa per avere risposta alle proprie rivendicazioni. Nascono così varie iniziative innovative supportate dai nuovi poteri legislativi alle Regioni: il buono scuola, poi trasformato in dote, le forme di sperimentazione gestionale in sanità, la riforma della formazione professionale e del lavoro, le riorganizzazioni amministrative tramite una serie di deleghe di funzioni alle province, e molto altro ancora che resta, ad oggi, la base sostanziale della Regione in esame. Sempre in attuazione del nuovo Titolo V le Regioni si impegnarono a costruire la loro nuova struttura statutaria, a lavorare per l'integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali con propri rappresentanti, a non lasciar cadere i nuovi poteri relativi ai rapporti con i Paesi esteri mentre la "devolution" diviene una prospettiva da perseguirsi all'interno di meccanismi istituzionali attivabili in una logica non più di "rottura" ma di collaborazione interistituzionale. Collaborazione che, se da un lato si giova dell'ansia di autoaffermazione delle Regioni più dinamiche, dall'altro sconta ritardi e inefficienze sul fronte statale; basti ricordare che è solo nel 2003 che viene approvata la legge 131, così detta "La Loggia", solo pallidamente attuativa del nuovo Titolo V.

2. I primi tentativi di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: l'esempio della Regione Lombardia.

È per questo che ben presto la domanda di autonomia torna a proporsi sul piano politico. La Lombardia è fra le prime Regioni con Toscana, Piemonte e Veneto a chiedere di nuovo al Governo spazi di autonomia attraverso la valorizzazione dell'art. 116, III comma della Costituzione, articolo che – come è noto – aveva sollevato molte perplessità in dottrina per le questioni interpretative da esso poste ed i nodi procedurali lasciati irrisolti dal legislatore costituzionale. Uno strumento potenzialmente efficace ma fragile per sostenere tanta domanda politica la cui fragilità permane, tanto da essere stato in seguito impiegato con l'appoggio non di norme costitu-

zionali o legislative di attuazione bensì con il ricorso alla democrazia diretta, anch'essa certamente fragile ma fortemente caldeggiata da un clima culturale e politico che ha nel frattempo cambiato di segno.

La fragilità dello strumento previsto dalla Costituzione all'art. 116, III comma emerge con evidenza dalla storia dei primi tentativi fatti dalle Regioni di farne uso e dal destino che essi ebbero. Val la pena ricordarli per cenni. In primo luogo, va detto che dagli atti di promozione di quella prima iniziativa emergono alcuni significativi concetti chiave: già quindici anni fa la Lombardia (ma certamente anche le altre Regioni forti) lascia trasparire una consapevolezza che, negli anni a venire, si rafforzerà. Essa già allora si percepiva, infatti, come "realtà matura" per sperimentare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ritenendo di aver pienamente attuato, a 5 anni dalla riforma costituzionale del 2001, quanto previsto dall'art. 117 ed avanzava proposte su ambiti individuati "in stretto rapporto con le espressioni della società lombarda". E, tuttavia, il principio di riferimento non pare negare il senso di un rapporto compiuto e paritetico con lo Stato: è infatti sempre nell'ambito del principio di leale collaborazione e nel rispetto dell'unità nazionale che si vuole agire, assumendo la solidarietà interregionale quale elemento fondante dell'azione.

È poi interessante ripercorrere le tappe principali del percorso stesso, caratterizzato da una costante e sinergica relazione tra Consiglio e Giunta regionale² ma anche, va detto fin da subito, da un rapporto dialettico e assai problematico con il Governo, il quale non sembrò dare alcun peso, nel suo agire, all'evocato fondamentale principio di leale collaborazione che pure lo avrebbe dovuto vedere come paritetico protagonista.

² In verità, già nel 2003 vi era stato un tentativo in tal senso compiuto dalla Regione Toscana e finalizzato all'incremento delle funzioni regionali in materia di beni culturali. Sul punto A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in www.astrid-online.it, 2006, secondo cui in questa fase si era posta da parte della dottrina la questione della pericolosità di tali iniziative. «Le iniziative di recente proposte da alcune Regioni (Piemonte, Veneto e Lombardia, nonché quella meno recente della Toscana del 2003) ripropongono ora in termini, non solo più teorici ma altresì pratici la questione della 'differenziazione' regionale» del suo (pericoloso o meno) potenziale, delle sue implicazioni e della sua collocazione nel contesto dell'ordinamento costituzionale.

In Lombardia il procedimento fu attivato dal Consiglio Regionale con l'O.d.G. n. 189 del 27 luglio 2006 che impegnava la Giunta regionale ad avviare un confronto col Governo al fine di attivare le procedure che l'attuale Costituzione consente per l'assegnazione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Dopo questo primo passo, il 15 settembre 2006 toccò alla Giunta approvare un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento *ex art.* 116, III comma, Cost. cui fece seguito, il 7 novembre 2006, l'approvazione sempre da parte della Giunta di un documento contenente la ricognizione dei possibili ambiti in cui avanzare richiesta di autonomia differenziata per Regione. Affiancarono l'attività della Giunta le Commissioni consiliari che, alla fine di febbraio 2007, resero i loro pareri sul documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., documento che fu poi approvato dal Consiglio il 3 aprile 2007 sotto forma della Risoluzione n. 5 avente ad oggetto l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, III comma, Cost. Tale Risoluzione impegnava il Presidente della Giunta regionale ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere l'intesa prevista dall'art. 116, III comma, Cost.

Dodici le materie su cui si sarebbe dovuta richiedere l'intesa con il Governo: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile (corpo forestale), previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, università, cooperazione transfrontaliera, casse di risparmio.

Il 13 aprile fu consegnata formalmente al Governo nella persona del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri On. Letta la Risoluzione con la richiesta di dare inizio alla fase negoziale, tramite la costituzione di due delegazioni; quella regionale, in particolare, sarebbe stata composta dal Presidente della Giunta, dall'Assessore con delega ai Rapporti Istituzionali e dagli Assessori di volta in volta interessati per materia.

Se in questa prima fase l'atteggiamento del Governo nazionale mostrò qualche apertura con la dichiarazione del Sottosegretario volta a dare av-

vio ad una prima istruttoria tecnica sui temi indicati dalla Regione, non così quello del Ministro per gli Affari regionali il quale si pronunciò per l'impossibilità di valutare l'iniziativa lombarda "isolatamente" e in mancanza della preventiva attuazione dell'art. 119 Cost. Nel tentativo di rompere l'inerzia, in data 13 giugno, il Presidente Formigoni rinnovò la sua richiesta con lettera al Presidente Prodi. Anche il Consiglio regionale, in data 3 luglio 2007, approvò a larghissima maggioranza una mozione (n. 197) volta a ribadire la volontà di iniziare la procedura ai sensi dell'art. 116, III comma Cost. richiedendo al Presidente del Consiglio di manifestare le sue effettive intenzioni e sollecitando la definizione del calendario delle sedute del Tavolo.

A seguito di queste pressioni, il 19 luglio il Ministro Lanzillotta si accordò con il Presidente Formigoni sul calendario degli incontri per la realizzazione dell'intesa e, intorno alla metà di settembre, si iniziò la discussione a partire dalle tre materie di competenza esclusiva statale, vale a dire l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Tale avvio fu però interrotto dall'invio agli uffici legislativi regionali da parte del Governo di uno schema di d.d.l. di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. proposto dall'On. Lanzillotta. Esso prevedeva che l'atto di iniziativa della Regione dovesse essere presentato al Governo previa acquisizione del parere del CAL o, in caso di mancata istituzione, «previa acquisizione del parere dei consigli delle province e delle città metropolitane, nonché di comuni aventi complessivamente un numero di abitati pari alla maggioranza della popolazione residente nella Regione e, comunque, dei comuni capoluogo di provincia». A sua volta, il Presidente del Consiglio, prima di presentare al Consiglio dei Ministri lo schema di intesa tra lo Stato e la Regione interessata, avrebbe dovuto sentire la Conferenza Stato-Regioni. Era previsto infine che nello schema di intesa avrebbero dovuto altresì essere disciplinati i rapporti finanziari sulla base dei principi di cui all'art. 119 Cost.

La proposta governativa suscitò un'ampia discussione soprattutto perché, visti i suoi contenuti specifici, essa fu considerata dalla Regione una sorta di ostacolo ad ottenere in tempi ragionevoli le funzioni richieste. Si contropose allora di procedere comunque all'intesa, da stipularsi nel contesto della Conferenza Stato-Regioni, senza attendere

l'approvazione della legge, richiesta che rimase senza risposta avallando la percezione di una sostanziale opposizione al percorso pur faticosamente attivato. Tale percezione si rivelò esatta: il successivo Governo, il Governo Berlusconi, lasciò infatti senza risposta le reiterate richieste di riapertura del percorso avanzate nel 2008, 2009 e 2010 benché al Governo vi fossero diversi esponenti che in passato si erano mostrati aperti all'attuazione dell'art. 116.

3. La ripresa dei tentativi di differenziazione.

Vista la fine, anche amara, del tentativo regionale di servirsi delle norme costituzionali per ottenere una maggiore autonomia, non fu difficile dimostrare la sostanziale fragilità dell'articolo in esame in assenza di una sostanziale condivisione delle aspirazioni regionali da parte del Governo nazionale. Infatti, senza chiare opzioni politiche condivise dai due livelli di Governo, vano si era rivelato il ricorso agli strumenti costituzionalmente previsti. Questo stato di cose produsse però, in dottrina, molte considerazioni che sono di vivo interesse anche per il presente. Ben oltre le prime reazioni negative, a seguito delle iniziative regionali e delle risposte (o meglio delle non risposte statali), si innescò un dibattito sul senso dell'autonomia, della differenziazione e della specialità, cui si contrapponeva la rivendicazione del senso dell'unità che caratterizza il nostro dettato costituzionale, da conservarsi pur in presenza di rilevanti tendenze centripete.

Si è così assistito all'emergere (ma anche alla potenziale negazione) del senso del connubio tra unità nazionale e uniformità del regionalismo nostrano, quasi che la seconda sia necessariamente implicata nella prima. Questa assimilazione tra uniformità e unità si rivelerà presto fallace, sul piano teorico ma non nella prassi, soppiantata dalla consapevolezza che solo l'integrazione dinamica tra i due termini consente una costruzione ben ordinata ed efficiente dell'apparato amministrativo multilivello. In altre parole, il tema non dovrebbe essere quanto in astratto spetta all'uno o all'altro dei diversi livelli di Governo bensì come, caso per caso, si ripartono le competenze al fine di ottenere il risultato migliore. E se questo comporta una maggiore attenzione alla domanda di autonomia avanzata

dai territori, meglio sarebbe stato assecondarla invece che ingabbiarla nelle maglie del perdurante centralismo nostrano.

4. *La “via lombarda” all’acquisizione di spazi di autonomia come soluzione ai ritardi e alle difficoltà del percorso di attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*

Finite nel nulla le spinte volte a dare attuazione all’art. 116, III comma, come espressione della domanda di maggiori spazi di azione, tale ricerca si volse allora verso forme più usuali quali quelle della contrattazione con lo Stato in via amministrativa; interessanti risultati si ebbero in Lombardia sul tema delle infrastrutture (frutto della contrattazione sulla progettazione e realizzazione della rete autostradale lombarda tra la Regione e l’allora Ministro delle Infrastrutture Di Pietro, 2007), sulla formazione professionale (grazie alla quale si poté costruire in Regione il sistema c.d. della dote) e, infine, sulla sanità, settore in cui presero forma importanti fenomeni di sperimentazioni gestionali; altre Regioni seguirono questa strada, come dimostrato dai molteplici accordi stipulati in quegli anni con il Governo nazionale tramite la Conferenza Stato Regioni³. Si può forse dire, ad interim, che tra la rivendicazione politica degli spazi di autonomia e il tentativo, meno altisonante, di ottenere quasi sottobanco spazi concreti di lavoro soprattutto per tramite di una accorta gestione amministrativa, è quest’ultima via che si è rivelata più praticabile se non finanche più fruttuosa.

Si può dire, in buona sostanza, che di fronte alle difficoltà e ai ritardi incontrati dal percorso di attuazione dell’art. 116, III comma, alcune Regioni ma, soprattutto, la Regione Lombardia, si sono mosse per promuovere una sorta di “via lombarda” all’acquisizione di spazi di autonomia, una sorta di differenziazione leggera, a Costituzione vigente, perseguita attra-

³Nella notevole mole di dottrina in tema, sia concesso un rimando a L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni. Uno sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 5, 2003, p. 691-702; L. VIOLINI, *Note dalla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010, pp. 299-324.

verso la definizione di intese, accordi, la promozione di modifiche a leggi statali dirette a eliminare impedimenti all'azione della Regione o a promuovere forme di collaborazione interistituzionale (si pensi alla materia istruzione o al cosiddetto "federalismo infrastrutturale" attraverso la costituzione della società CAL spa), anche attraverso l'attivazione di sperimentazioni su alcune materie da concordare con il Governo. La sperimentazione è inoltre ipotizzata quale base per avviare una collaborazione, tramite accordi/intese, con le altre Regioni del bacino padano, in relazione ai seguenti ambiti: istruzione⁴; beni culturali⁵; infrastrutture⁶; risorse idriche⁷. In questa logica assume particolare interesse la previsione contenuta nell'art. 117, VIII comma, Cost. che prevede la ratifica con legge regionale delle intese stipulate dalla Regione con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Soprattutto questi ultimi fenomeni mettono in luce un aspetto importante del regionalismo italiano, vale a dire la sua natura intrinsecamente cooperativa, tratto caratteristico anche del vigente dettato costituzionale e della prassi di questi ultimi decenni. La riforma del 2001 – in un certo senso – si contrappone, come disegno, alla scelta originaria del 1948 più orientata nella direzione di un regionalismo competitivo, basato sul rigi-

⁴ Per i docenti si chiese di poter procedere ad abilitazioni attraverso percorso universitario di specializzazione e un albo regionale; si chiese altresì di poter reclutare direttamente i docenti stessi al fine di ottenere una reale autonomia scolastica. Sempre in materia di istruzione, si mirava a gestire direttamente il finanziamento secondo le logiche della quota capitaria e non della spesa storica, anche al fine di favorire non solo l'autonomia ma anche la libertà di scelta tra scuole gestite dallo Stato e scuole paritarie.

⁵ Per quanto riguardava i beni culturali, la richiesta mirava a ottenere il trasferimento alla Regione dell'esercizio delle funzioni di tutela e delle strutture periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali nonché il trasferimento, in collaborazione con gli enti locali, della gestione e/o della titolarità dei beni culturali statali situati in Lombardia. Si ipotizzava infine in trasferimento delle risorse del Fondo Unico dello spettacolo.

⁶ Quanto alle infrastrutture, si richiedeva una maggiore autonomia per la programmazione delle infrastrutture strategiche e l'approvazione dell'iter autorizzatorio, anche con riferimento alle tematiche ambientali.

⁷ Autonomia normativa e regolamentare sul Servizio Idrico Integrato (distribuzione, depurazione ed erogazione); Autonomia normativa e regolamentare su Piccole e Grandi Derivazioni.

do riparto di competenze tra i due livelli di Governo. Una analisi pur sommaria del riformato Titolo V della parte II della nostra Costituzione lascia intravedere, in filigrana, come il legislatore abbia prefigurato una stretta correlazione tra i due livelli di Governo: l'uno incaricato di definire – ad esempio – i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali e l'altro chiamato a definire tutto quanto fosse considerato *non* essenziale. Si pensi poi al “coordinamento della finanza pubblica”⁸, alla regolamentazione dei beni culturali, ripartita tra lo Stato che deve occuparsi della tutela e la Regione che deve invece concentrarsi sulla valorizzazione degli stessi⁹. Gli esempi nella direzione della cooperazione si possono moltiplicare e fanno da preludio a tutta la giurisprudenza costituzionale che ha poi individuato nel principio di leale cooperazione il cardine dell'attuazione del nuovo Titolo V, condizionando gli interventi di Stato e Regioni ad una stretta trama di accordi e di intese finalizzata a mantenere l'organicità e la coerenza tra l'azione dei due livelli di Governo.

5. *Le iniziative referendarie di Lombardia e Veneto.*

Ora, se questo tratto cooperativo è la cifra del regionalismo italiano, possono essere considerate con essa compatibili le scelte politiche che sottostanno a iniziative referendarie tramite le quali le Regioni più ricche cercano di contrapporsi con la restante realtà nazionale?

La risposta è evidente. È palese, infatti, che esse – a differenza dei tentativi esperiti nel 2006/2007 – si pongono in controtendenza e rivelano

⁸ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica si rimanda a M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2016 e G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013.

⁹ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di regolamentazione dei beni culturali si vedano, *ex multis*, M. AINIS, *I beni culturali* in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1462-1463 e M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di “ambiente” e di “beni culturali”*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2009.

una mai sopita tensione alla contrapposizione con il potere centrale, ritenuto responsabile di molte scorrettezze, tutte contrarie al principio di leale cooperazione evocato. Tra queste, viene spesso ricordato dalle classi politiche regionali come vi siano sperequazioni nella spesa pro capite che il Governo destina ai cittadini lombardi rispetto alla spesa erogata a favore di altre Regioni, soprattutto quelle speciali mentre si stigmatizza l'incoerenza dei criteri attraverso i quali si attribuiscono alle Regioni i Fondi statali; si pensi, a titolo esemplificativo, al Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale e al Fondo sanitario, il primo ripartito senza tenere conto dei km percorsi e da percorrere e, il secondo, a lungo calcolato senza che ci fosse chiarezza sui costi standard e con un elenco di prestazioni che andava via via invecchiando. Solo di recente infatti è stato emanato il nuovo DPCM del 12 gennaio 2017 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 18 marzo 2017 con il quale, dopo molti anni, sono stati ridefiniti i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie da erogarsi ad opera delle Regioni.

Le scelte centralistiche si accentuarono soprattutto dopo il 2012 sotto la spinta della crisi economica. In quell'anno in Lombardia si interrompe anticipatamente la legislatura avviata nel 2010 mentre la crisi emerge in tutta la sua gravità ed estensione, anche temporale, e frena pesantemente le iniziative politico-istituzionali delle Regioni sia in tema di federalismo fiscale sia nel riconoscimento di differenziazione di competenze. Si determina, di conseguenza, un forte accentramento delle scelte di politica economico-finanziaria, avallato dalla restrittiva giurisprudenza della Corte costituzionale mentre si produce, per fatti anche ampiamente noti, una perdita di credibilità della istituzione regionale.

Ad invertire il trend non sembra sufficiente la pur interessante previsione della Legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 571, legge 27 dicembre 2013, n. 147) secondo cui «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, III comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

Tutti questi fatti e molti altri ancora ravvivano lo spirito di contrapposizione verso il Governo centrale che costituisce la vera anima politica dei quesiti referendari, come si evidenzia dalla stessa data scelta dal Vene-

to per la celebrazione del referendum, ossia il 22 ottobre, che coincide con la data del plebiscito di annessione al Piemonte del 21-22 ottobre 1866; così ha dichiarato infatti il Presidente Zaia: «per il Veneto questa data ha un'importanza del tutto particolare perché è una data simbolo, in quanto andremo al voto esattamente 151 anni dopo il plebiscito con cui la nostra Regione fu annessa al Regno d'Italia. Noi speriamo – prosegue Zaia – che il nostro referendum si trasformi nella risposta corale dei veneti a quel plebiscito del 1866 e che il Veneto voti compatto, dichiarando anzitutto e soprattutto la propria autonomia e la sua storica e genetica voglia di autodeterminazione»¹⁰.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia, già al momento della campagna elettorale del 2012 erano ravvisabili segnali che spingevano verso l'incremento dell'autonomia regionale¹¹ mentre l'intento politico/polemico si legge tra le righe della delibera di indizione del referendum datata 13 giugno 2017 in cui si ribadisce, tra le premesse, che «la Lombardia copre circa un quarto del PIL del Paese, ha una spesa pubblica – compresa quella previdenziale – del 34,6 per cento in rapporto al PIL regionale, ha un residuo fiscale di circa 56 miliardi di euro»; e, per sottolineare l'efficienza della Regione rispetto alle inefficienze statali, si dice ancora: «da qualche anno Moody's, nota agenzia internazionale di rating, riconosce come la Lombardia sia assai più virtuosa dello Stato italiano e l'ha confermato anche per il 2016 attribuendole il titolo di merito creditizio 'Baa1', superiore a quello dello Stato centrale».

Il malcontento in sede regionale va dunque crescendo e funge da base politica non solo per le iniziative referendarie in Lombardia, appoggiate da molti amministratori locali che, in Consiglio regionale, siedono tra i

¹⁰ Comunicato stampa n. 601 del 21 aprile 2017.

¹¹ Nel programma del candidato Presidente Maroni, poi eletto, figurano tematiche inerenti al tema: «(..) riteniamo che una MacroRegione del Nord è quello che serve per cogliere e rilanciare l'importanza delle vocazioni produttive, di export, di innovazione e valore aggiunto che si annidano nel Nord del Paese. Può essere un orizzonte nuovo vero, su cui confrontare e mobilitare il meglio delle esperienze del mondo accademico, della rappresentanza d'impresa, della società civile. L'obiettivo è che le Regioni del bacino padano, unite da una sorta di federalismo d'azione, possano garantire una migliore e più efficace gestione delle tematiche per portare un vantaggio per il territorio e per la popolazione residente».

banchi dell'opposizione, ma anche per più sfumati, cauti progetti politici che vanno, tuttavia, nella stessa direzione, ovverosia quella di chiedere al Governo centrale di dare attuazione all'art. 116, III comma. Analogo progetto politico appare quello portato avanti dalla Regione Emilia Romagna, il cui Presidente ha espresso – poco tempo dopo una simile intenzione pur sottolineano in tutti i modi possibili la differenza che intercorre tra la via emiliana all'autonomia e quella lombarda¹². E, tuttavia, se diverse sono le forme, coerentemente con le diverse tendenze politiche presenti nel Paese, il punto di arrivo resta sostanzialmente analogo; di qua e di là del Po, infatti, si mira ad avere più poteri, più libertà nell'esercizio di quelli già attribuiti e, almeno per quanto riguarda Lombardia e Veneto, maggiori risorse, tutti fini ora corroborati dal quesito referendario e perseguiti in formale attuazione del dettato costituzionale vigente.

6. *Gli scenari post-referendari.*

Per via politica o per via amministrativa, con tendenze conservative o progressiste, per contrasto o per cooperazione, in ultima analisi, il valore dei referendum che sono stati celebrati ad ottobre 2017 è indubbiamente segno di un bisogno diffuso tra le Regioni seriamente impegnate a governare il proprio territorio e le proprie comunità; essi forniscono legittimazione alle richieste che si devono avanzare in forza dell'art. 116, III comma, nella speranza che la più solida base del consenso popolare possa servire a neutralizzare la resistenza passiva, il silenzio inerte, la tacita disap-

¹² Cfr. il Documento di indirizzo della Giunta regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' ai sensi dell'articolo 116, III comma, della Costituzione, nel quale la Giunta sottolinea come l'iniziativa non sia diretta a «realizzare uno 'statuto di autonomia differenziata', ovvero un *tertium genus* tra regioni ordinarie e regioni speciali, ma a intraprendere un percorso il cui esito sia la valorizzazione delle vocazioni territoriali e della capacità di Governo che la Regione e il sistema delle autonomie possono ulteriormente esprimere». Quattro, posta tale premessa, sono le aree di intervento strategico su cui si concentra il piano: la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione tecnica e professionale; l'internazionalizzazione delle imprese, la ricerca scientifica e tecnologica, il sostegno all'innovazione; il territorio e la rigenerazione urbana, l'ambiente e le infrastrutture; la tutela della salute.

provazione che avevano caratterizzato la prima tornata di richieste sopra ricordata e ivi descritta.

Vi sono stati in verità segnali che paiono militare a favore di un mutamento nella politica nazionale in materia, quali ad esempio la citata norma della legge di stabilità del 2014, nonché le dichiarazioni rese dal sottosegretario Bressa quanto alla disponibilità del Governo a dare seguito a tali istanze, segnali peraltro che non sono stati sufficienti a frenare l'ondata referendaria e le richieste regionali. Coinvolgendo le due Regioni del nord, a cui si sono successivamente affiancate, pur sotto forme diverse, anche altre Regioni e non di secondaria importanza¹³ il fenomeno ha assunto proporzioni rilevanti, come hanno dimostrato i risultati referendari, soprattutto per quanto riguarda il tasso di partecipazione. Tale fenomeno nel suo insieme e secondo la prospettiva storica sopra evocata, presenta le due facce che sono ancora tipiche del nostro regionalismo: sul piano politico si mira a rivendicare spazi e, di conseguenza, a ricercare consensi, mentre poi, nella pratica, si finisce per riconoscere il vincolo a rimanere costretti dentro le maglie non sempre larghe della cooperazione col Governo centrale. In altri termini: di fronte alle iniziative referendarie e al loro successo non si può sottacere che la natura fortemente oppositiva sul piano politico dei referendum non può mascherare a lungo il fatto che il proseguimento del percorso dovrà essere condotto secondo logiche di collaborazione visto che le singole regioni, all'esito dei referendum, devono sottoscrivere un accordo da sottoporre al Parlamento il quale, a sua volta, deve essere approvato con una legge votata a maggioranza assoluta, secondo la norma – sopra ricordata – della Costituzione vigente. Non a caso il quesito a cui hanno risposto i cittadini lombardi e quelli veneti consiste nella semplice, banalissima richiesta “se essi intendano intra-

¹³ Si vedano le dichiarazioni di Stefano Bonaccini a Repubblica del 21 luglio. Il Governatore dell'Emilia ha infatti detto: «Non chiedo più soldi allo Stato ma più libertà di gestirli su alcune precise competenze». Sempre in questa intervista egli ha preso le distanze dai referendum leghisti, accusati di essere troppo costosi per il modesto risultato che si propongono di ottenere. È interessante che le richieste di maggiori poteri si concentrano, tra le altre, sulle funzioni relative all'istruzione e alla formazione professionale (finalizzate ad esempio a creare un politecnico regionale), funzioni che in Lombardia sono già state sviluppate tramite la ben più semplice procedura degli accordi con il Governo.

prendere il percorso” volto ad attivare il processo di cui all’art. 116, III comma al fine di ampliare i poteri regionali. Nulla di decisivo dunque, ma solo un primo input a forte natura simbolica, proprio della normale dialettica tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, quest’ultima da considerarsi come aspetto ineludibile della prima.

Il vero punto nodale che si prospetta a conclusione del percorso referendario è un chiarimento su quali siano poi le richieste da avanzare al Governo e rispetto alle quali – non va dimenticato – occorre l’assenso degli enti locali delle Regioni interessate da richiedersi ai rispettivi Consigli delle Autonomie Locali¹⁴, nonché la coerenza con le logiche del federalismo fiscale rimasto a mezza via tra una legge delega a forte impianto innovativo e i molti decreti attuativi ancora da emanarsi.

E in questa direzione può essere utile ricordare, come fece Roberto Bin ai tempi delle prime richieste di attuazione dell’art. 116, III comma¹⁵, che molte delle richieste avanzate in passato dalla Lombardia avrebbero potuto avere risposte anche diverse rispetto al percorso – in realtà abbastanza tortuoso e fortemente indeterminato – previsto dalla Costituzione. Ricordava infatti Bin in un articolo del 2007 che nel settore della tutela ambientale si sarebbe potuto procedere tramite la legislazione ordinaria, che per i beni culturali il percorso dell’art. 118, III comma, avrebbe potuto svolgere la medesima funzione della richiesta di attivazione dell’art. 116, che in tema di giustizia di pace (tra l’altro una funzione amministrativa assai costosa) meglio sarebbe stato porre in essere una collaborazione di natura amministrativa piuttosto che richiedere ulteriori poteri legislativi e via discorrendo. In estrema sintesi, le tesi ai tempi dominanti erano volte a sostenere come – più che tramite il 116 III comma – maggiore autonomia si sarebbe potuta ottenere insistendo su una attuazione meno centralistica del nuovo Titolo V e non su percorsi alternati-

¹⁴ E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1, 2011, p. 205 ss.: «riteniamo quindi dimostrata la riferibilità dell’espressione «sentiti gli enti locali» di cui all’art. 116 comma terzo Cost. a un parere obbligatoriamente reso da parte del CAL, con modalità definite, o da definirsi – non potrebbe essere altrimenti – con legge regionale».

¹⁵ R. BIN, “*Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, pp. 9-18.

vi¹⁶. Traspare infatti nello stesso saggio che, a parere dell'autore, le richieste – lette in filigrana – non riguardavano tanto un incremento delle competenze quanto un esercizio corretto dei poteri dello Stato visto che, invece, «la legislazione ordinaria e i comportamenti ostruzionistici e non collaborativi delle strutture ministeriali impediscono alla Regione di esercitare adeguatamente i poteri loro conferiti dalla Costituzione».

Se, lette oggi, queste affermazioni contengono una parte anche consistente di verità, è pur vero che la conclusione, volta a insistere sull'attuazione del Titolo V come contrapposta alle richieste formali di maggiore autonomia, è decisamente fuori tempo, o meglio fuori tempo massimo. La crisi economica, scoppiata poco dopo le riflessioni ricordate, non ha che esasperato le logiche centralistiche stigmatizzate in quella sede, probabilmente impedendo l'adeguata implementazione delle soluzioni ordinarie lì suggerite e imponendo la necessità di scelte politicamente più forti e più dirompenti.

La prassi dei tagli lineari, che ignora la differenziazione puntando su una semplicistica uniformità, si pone infatti come alternativa alla ben più interessante prospettiva di «governare la differenziazione»¹⁷; essa ha spinto ad accentuare le richieste di tipo finanziario, fino a quella “di conservare nel proprio territorio tutte le entrate fiscali” che da esso lo Stato centrale ricava¹⁸. Vi sono, certamente, anche prospettive diverse, che scaturiscono dallo sforzo di opporre a tale logica quella della collaborazione “differenziata”, dove la differenziazione è la cifra di un atteggiamento che non fa correre la linea spartiacque tra differenziazione e unità ma che mira a comporre la stessa con le logiche dell'unità nazionale. Come è stato

¹⁶ Si veda R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., p. 14: «Se (...) si guarda ai contenuti individuati dalla Lombardia, che probabilmente è la Regione in fase più avanzata nella formulazione delle richieste d'intesa, sembra di trovare conferma della difficoltà di individuare richieste specifiche che solo attraverso il particolare meccanismo dell'art. 116 possano essere avanzate. (...) nel settore della comunicazione, è difficile comprendere in quali termini si intenda formulare l'intesa, se non in quelli di una riserva di quota del canone RAI e dei proventi pubblicitari da investire in informazione locale».

¹⁷ A. POGGI, *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V*, cit.

¹⁸ Si vedano le ben note dichiarazioni del Presidente Roberto Maroni che vanno nel senso indicato.

detto, «ciò può accadere se si verificano una serie di condizioni ma prima ancora se vi è una comune e reciproca convinzione, che l'unità del sistema è assicurata non già *malgrado* ma *grazie* alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento»¹⁹.

¹⁹A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 53, la quale cita il Progetto Toscana 2003 "Ipotesi di autonomia speciale per i beni culturali *ex art. 116, comma 3, Cost.*", disponibile in Aedon, 2003.

CAPITOLO 2

DOPO I REFERENDUM DEL 2017: UNA INIZIATIVA POLITICA IMPORTANTE COME FERMENTO DI NOVITÀ PER IL REGIONALISMO NEL SUO INSIEME *

SOMMARIO: 1. Il percorso irregolare e non ancora concluso delle richieste di “maggiore autonomia” avanzate da alcune regioni italiane. – 1.1. Lombardia, Veneto, Emilia: similitudini e differenze. – 2. L’impianto normativo dell’art. 116, III comma: aspetti problematici segnalati ieri e attuali ancora oggi. – 3. Ulteriori elementi problematici. – 3.1. I cambi di natura delle materie devolute. – 3.2. Il rapporto tra l’intesa e la legge. – 4. Cenno alla storia della rivendicazione dell’autonomia. Il d.d.l. Lanzillotta del 2007/2008. – 5. I primi passi dopo i referendum: la differenziazione regionale alla ribalta. – 5.1. La posizione del Governo. – 5.2. La posizione dell’Emilia-Romagna. – 5.3. Il massimalismo lombardo ... – 5.4. ... e quello del Veneto. – 5.5. Le trattative fino alla stipula dei tre preaccordi. – 6. I tre accordi preliminari del 28 febbraio 2018: un passo indietro verso l’uniformità? – 6.1. La parte generale dei preaccordi. – 6.2. Gli allegati: tutela e sicurezza del lavoro. – 6.3. Gli allegati: l’istruzione. – 6.4. Gli allegati: la tutela della salute. – 6.5. Gli allegati: la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. – 6.6. I rapporti con l’Unione europea. – 7. I primi passi della XVIII legislatura: solo accelerazione o un cambio di passo? Un quadro ancora *in fieri*. – 7.1. La nuova spinta politica delle Regioni verso la differenziazione. – 7.2. Le posizioni delle diverse Regioni all’abbrivio della nuova legislatura. – 7.2.1. Lombardia. – 7.2.2. Emilia-Romagna. – 7.2.3. Toscana. – 7.2.4. Marche e Umbria: ipotesi di intesa pluriregionale? – 7.2.5. Le prese di posizione delle Regioni del Sud. – 7.3. La proposta di una legge di delegazione avanzata dalla Regione Veneto. – 8. Al di là della differenziazione: le problematiche dell’uniformità da calibrare con le differenze.

* Il presente Capitolo ripropone, con alcune modifiche, il contributo pubblicato in *Rivista AIC*, 4, 2018, pp. 319-365.

1. *Il percorso irregolare e non ancora concluso delle richieste di “maggiore autonomia” avanzate da alcune regioni italiane.*

Conclusasi con successo la fase referendaria regionale, è interessante percorrere le tappe che si sono susseguite, a partire dai referendum dell'ottobre 2017 fino alle trattative intraprese dai Governi regionali e finalizzate a porre in essere una Intesa tra Governo e Regioni richiedenti, volta all'ottenimento di ulteriori poteri secondo quanto previsto dall'art. 116, III comma della Costituzione. A tale scopo, quanto si è prodotto sino all'ottobre 2018¹ offre diversi spunti di interesse per comprendere, al di là delle affermazioni risuonate nell'arena politica e sulla stampa, la complessità e la problematicità del percorso; esso, infatti, a tratti riproduce caratteristiche note del regionalismo italiano e a tratti sembra negarne, in radice, la natura, così come stabilita in sede costituzionale, con ciò rendendo difficile, per non dire impossibile, identificarne gli elementi fondamentali se non, appunto, la forte domanda politica di cambiamento. La nota affermazione di Jean Anouilh, presa a motto dal '68 francese, *je veux tout, tout de suite et que ce soit entier*², pare essere, ultimamente, la cifra dell'intera narrazione.

Tale percorso ha attraversato il momento per sua natura complesso e indeterminato del passaggio tra due legislature, reso ancor meno precisabile a motivo del mutato contesto politico e istituzionale che è emerso dalle elezioni del 4 marzo 2018 e ora è alla prova dei fatti, che comporta la definizione sia dei contenuti sia degli aspetti finanziari dell'intesa. Esso ha anche visto la tappa intermedia delle c.d. Preaccordi, gli accordi pre-

¹ Si può dire infatti che le trattative sono state monitorate e qui riportate all'incirca fino ad ottobre 2018, anche se i dettagli di quanto è accaduto dopo l'estate non sempre sono emersi dalle notizie di stampa e dai diversi comunicati apparsi sui siti, con particolare riguardo al sito *www.regioni.it*, che è stata una delle più consultate fonti di informazioni al fine di monitorare il processo nel suo insieme ma anche nelle sue diverse sfaccettature, dipendenti dalle diverse concezioni di “autonomia” sottostanti le richieste delle Regioni.

² V. JEAN ANOUILH, *Antigone*, 1946, p. 74. Questa la citazione completa: «Moi, je veux tout, tout de suite, – et que ce soit entier – ou alors je refuse ! Je ne veux pas être modeste, moi, et me contenter d'un petit morceau si j'ai été bien sage. Je veux être sûre de tout aujourd'hui et que cela soit aussi beau que quand j'étais petite – ou mourir».

liminari sottoscritti il 28 febbraio 2018, nonché un ampliamento molto significativo del numero delle Regioni che si sono coinvolte nel processo stesso agli albori della XVIII legislatura.

Una ricostruzione dettagliata di tutto quanto accaduto, di quello che è stato detto, scritto e proposto, è ovviamente impossibile, essendo oggetto di cronaca più che di riflessione scientifica. E, tuttavia, il tentativo (certamente correggibile ed integrabile) di dare conto delle molte richieste e di alcuni loro aspetti di dettaglio può dare avvio ad una discussione che, non essendo conclusa, può essere utilmente arricchita oltre che riservare ancora molte sorprese.

1.1. *Lombardia, Veneto, Emilia: similitudini e differenze.*

Mentre mancavano pochi mesi alla fine della XVII legislatura, non lontano dalle elezioni nazionali del 4 marzo 2018, si sono svolti nel nostro Paese, il 22 ottobre 2017, due referendum consultivi, uno in Lombardia e uno in Veneto, finalizzati a raccogliere il consenso delle rispettive comunità regionali³ al fine di dar corso e di presentarsi con maggior forza al tavolo delle trattative con lo Stato in vista del riconoscimento di più ampi margini di autonomia decisionale⁴.

Le due vicende sono assai simili nel loro impianto istituzionale, visto che i referendum consultivi regionali sono previsti dagli Statuti e dalle re-

³Espressione usata in Corte cost., sent. n. 365/2007 che ha negato la presenza di “popoli” regionali sovrani diversi dal popolo italiano nel suo complesso e di una sovranità regionale distinta dalla autonomia, che sarebbe invece tipica delle Regioni. Tale distinzione può essere utile a leggere il percorso fatto in questi mesi dalle richieste di “maggiore autonomia” da parte delle diverse regioni coinvolte nel processo, alcune delle quali rivendicano poteri che tendono ad andare oltre il limite, pur incerto, che distingue autonomia da sovranità.

⁴Di recente, su questo tema, E. ARBAN, *The Referenda for more Autonomy in Veneto and Lombardia: Constitutional and Comparative Perspectives*, in *Perspectives on Federalism*, 10, 2018, p. 246 ss., che mette in luce i molteplici fattori di differenziazione tra i referendum e il sostrato politico culturale che li regge. Contro la “specialità” regionale e la logica impietosa dell’uniformità, che non è stata in grado di creare vera eguaglianza ma solo egualitarismo già G. MOR, *Le regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, p. 204 ss.

lative leggi di attuazione di entrambe le Regioni⁵; tuttavia, esse presentano tratti di diversità sul piano storico-culturale, che dipendono anche da elementi di carattere squisitamente geografico. Da quest'ultimo punto di vista, va ricordato che il Veneto, con il territorio stretto tra due Regioni a Statuto Speciale, da tempo – e precisamente dal 1997 – va rivendicando analoghe forme di specialità che rendano meno stridente il diverso trattamento rispetto alle Regioni friulana e trentina, favorite da uno speciale regime tributario e fiscale.

Questa “speciale” (e quanto mai svantaggiosa per l'effetto che produce nel generare comparazione tra le plateali diversità i due tipi di Regioni) collocazione geografica del Veneto e la storia di rivendicazioni che caratterizza questa Regione si è rispecchiata negli antefatti del referendum⁶; qui, infatti, i quesiti referendari originariamente proposti erano assai più ampi e complessi, in quanto volti, ancora una volta, a portare la Regione verso un regime autenticamente speciale. Tali quesiti e le ambizioni di autonomia in essi contenute erano stati fortemente ridimensionati dalla Corte costituzionale la quale aveva lasciato solo sussistere (forse anche un po' a malincuore) il quesito relativo alla richiesta di attuazione delle procedure previste dall'art. 116, III comma, della Costituzione⁷.

Sempre per rimarcare la differenza tra la situazione della Lombardia e

⁵ Cfr. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, p. 7.

⁶ L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di “autonomia” che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *Federalismi.it*, 17, 2017, p. 39.

⁷ Corte cost., sent. n. 118/2015. I quesiti proposti dalla Regione erano, nella legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale? Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia? Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi? Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale? Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?» e, nella legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?”. La Corte ha dichiarato incostituzionali tutti i quesiti tranne il secondo della prima legge richiamata. Per ulteriori approfondimenti, si veda A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, 20, 2017, p. 7.

quella del Veneto, assai più simile ad una istanza di tipo secessionista sul piano culturale e, sul piano istituzionale, finalizzata ad un riconoscimento di autentica specialità, va detto che la stessa scelta del giorno in cui celebrare la consultazione ha avuto natura fortemente simbolica. Si ricordi, infatti, che il 22 ottobre cade l'anniversario della secessione del Veneto all'Italia avvenuta, sempre per via referendaria, nel 1866.

Quand'anche non scavra di intenti polemici nei confronti dello Stato centrale, di altra natura è da considerarsi la rivendicata "specialità" della Regione Lombardia, che ambisce a maggiore autonomia in forza della sua posizione di rilievo nel sistema economico del Paese, con un prodotto interno lordo pro capite superiore alla media UE, il debito pro capite più basso d'Italia, la paternità di un terzo dell'export nazionale, un tasso di disoccupazione inferiore solo al Baden-Württemberg, e un apporto alle finanze nazionali ampiamente al di sopra di quanto viene reso ai cittadini lombardi in termini di servizi⁸.

Alle due Regioni referendarie si è poi aggregata l'Emilia-Romagna, Regione ricca, ideologicamente orientata "a sinistra" e quindi tendenzialmente in sintonia con il Governo allora in carica, diversamente dalle due precedenti regioni, tradizionalmente caratterizzate da un elettorato "di destra", più portate a criticare la linea politica del Governo nazionale soprattutto in quanto tendenzialmente centralista. Anche per rimarcare la sua diversa posizione in merito alla natura delle richieste, l'Emilia ha attivato senza alcun referendum le procedure dell'art. 116, III comma, chie-

⁸ Questa "specialità lombarda" e la consapevolezza politica che ne deriva si evince agevolmente dalle Deliberazioni del Consiglio Regionale Lombardo del 2015. Cfr. D.c.r. 17 febbraio 2015 – n. X/637 Ordine del giorno concernente le materie oggetto dell'intesa tra lo Stato e Regione Lombardia e d.c.r. 17 febbraio 2015 n. X/638 Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, III comma, Cost. Per altri dati, si suggerisce di visitare il sito www.lombardiaspeciale.lombardia.it, costantemente aggiornato con dati e descrizioni delle diverse politiche. Quanto ai contributi lombardi alla spesa pubblica, gli ultimi calcoli compiuti per quantificare il c.d. "residuo fiscale" mettono in luce come ogni cittadino lombardo contribuisca alla spesa pubblica con cifre ampiamente superiori rispetto a quanto riceve in cambio dallo Stato per servizi. Si tratta di calcoli su cui la discussione è ancora in atto. I dati più aggiornati in www.truenumbers.it, che fa riferimento a fonti di Eupolis Lombardia. V. anche F. TUZI, *Residuo fiscale: cosa dicono i numeri*, www.lavoce.info.

dendo direttamente al Governo Gentiloni, contestualmente ai referendum stessi, di entrare in trattativa per la sottoscrizione dell'intesa, come anticipato dal Presidente della Regione nell'agosto del 2017.

Già questo primo elemento consente di trarre una considerazione semplice, quasi banale, ovverossia che vi sono molti modi e molte forme di concepire e di attuare le richieste di maggiore autonomia, sia sul piano politico – in cui si può distinguere tra logiche di collaborazione e tendenze alla contrapposizione con lo Stato centrale – sia sul piano procedurale. Diverse sensibilità istituzionali, diverse culture politiche, diversi percorsi istituzionali: niente di più e niente di meno. Vedremo lungo il percorso che va dalla stagione referendaria al primo semestre della XVIII legislatura come questo acuirsi della tendenza alla diversità in opposizione alla perdurante filosofia dell'uniformità che determina, oggi come in passato, il rapporto tra i due livelli di Governo, si è andato sviluppando e come si svilupperà in futuro.

2. L'impianto normativo dell'art. 116, III comma: aspetti problematici segnalati ieri e attuali ancora oggi.

Da collante “uniformante” tra i diversi soggetti istituzionali che hanno lanciato la sfida della differenziazione ha giocato, in questa prima fase, la dimensione costituzionale. E, invero, pur con i tratti diversi sopra evidenziati, i due referendum e le richieste emiliane si basano tutte, come si è già detto, sull'art. 116, III comma, della Costituzione, inserito nella trama costituzionale all'inizio di questo secolo quando, con le due leggi costituzionali del 1999 e del 2001, si era proceduto ad una globale riforma del Titolo V, parte II della Costituzione italiana, dedicato alle Regioni. Tale riforma, dalla storia assai tormentata, era stata approvata con una notevole fretta alla vigilia delle elezioni politiche nazionali del 2002 con l'intento, da parte delle forze di Governo di centro-sinistra, di fare proprie, agli occhi dell'elettorato, le rivendicazioni autonomistiche portate avanti dalla Lega Nord, forza politica in ascesa e per questo molto temuta dall'allora classe dirigente⁹.

⁹ La riforma, tuttavia, non riuscì a neutralizzare il successo che tale partito otten-

L'inserimento dell'articolo in esame sconta la fase convulsa in cui la riforma ha visto la luce, che ha concorso ad accentuarne le carenze sul piano della tecnica legislativa. Eppure, forse proprio in quanto appena tratteggiato nelle sue linee essenziali, tale impianto normativo consente di fare sintesi della diversità che caratterizza le Regioni italiane e che si è espressa in varie occasioni, da ultimo nella fase referendaria di cui si tratta.

Esso così prevede: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal II comma del medesimo articolo, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) (norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e beni culturali) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119». Sul piano procedurale si dice poi soltanto che «La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

L'analisi testuale della norma consente, *ictu oculi*, di metterne in luce soprattutto gli elementi di problematicità. Essa, infatti, sul piano costituzionale, apre ad una parziale (e limitata ad alcune materie) attenuazione della rigidità del regime delle competenze delle Regioni stabilite in Costituzione poiché consente al combinato disposto dell'intesa e della legge ordinaria (da approvarsi con la maggioranza assoluta¹⁰) di derogare al-

ne, unitamente ai partiti della coalizione di Centro-Destra, nelle elezioni. Vede l'art. 116, III comma, come ulteriore tentativo (che si affianca e rafforza l'intento di fondo dell'intera novella costituzionale) di dare voce alla forte domanda di autonomia che caratterizzava alcune Regioni italiane, soprattutto le più forti economicamente, L. VANDRELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Atti Convegno Astrid-Cranec, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/09/Prospettive-di-differenziazione-regionale-dalle-autonomie-speciali-alle-ulteriori-forme-e-condizioni-di-autonomia-ex-art.-116-della-Costituzione.pdf>. Per un ripensamento dell'idea delle Regioni e dello Stato come livelli di Governo, in vista di una più coerente valorizzazione del principio autonomistico, cfr. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di Governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 47-97.

¹⁰ Come è noto, la legge in questione deve essere votata a maggioranza assoluta, il che comporta un incremento del livello di tutela rispetto alla maggioranza politica, non

l'uniformità delle regole costituzionali relative ai poteri legislativi (ma non solo) delle Regioni a statuto ordinario; uniformità, rigidità e staticità che solitamente caratterizzano i regimi federali propriamente detti¹¹. Di conseguenza, l'ampiezza dell'autonomia legislativa regionale, oggi garantita in sede costituzionale, se incrementata tramite la procedura di cui all'art. 116, III comma, è destinata ad affievolirsi per la parte relativa a detti incrementi, creando una sorta di doppio regime delle competenze, uno ordinario e stabile, garantito costituzionalmente, e uno incrementale ma lasciato, almeno in parte, alla volontà politica di Stato e Regioni. Se questo regime misto si generalizzasse, coinvolgendo la maggior parte delle Regioni e per tutte le materie contemplate dall'art. 116, III comma, e perdesse dunque la sua natura di richiesta eccezionale, allora la questione, già sollevata in dottrina, se la rigidità costituzionale del regime delle competenze abbia natura di "principio fondamentale" riemergerà e richiederà opportuni approfondimenti¹².

paragonabile tuttavia alle garanzie connesse alla rigidità costituzionale. Si tratta di un esito forse non felice di cambiamenti progressivi nella elaborazione della norma (da legge costituzionale della proposta d'Onofrio durante la Bicamerale D'Alema, al testo che prevedeva una legge costituzionale senza intesa fino alle scelte compiute dalla Camera che prevedeva una legge a maggioranza assoluta recependo l'intesa, legge da sottoporre a referendum da parte del popolo regionale al testo attuale). Il percorso è ricostruito da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1, 2007, sul punto v. in particolare p. 146.

¹¹ Sulle differenze tra "federalismo" e "autonomismo" come di due modelli in contrapposizione si veda da ultimo B. BALDI, *Paper* presentato al *Convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, 6-8 settembre 2018, Panel su "Equilibri instabili nel rapporto centro periferia: la nuova autonomia di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto"; cfr. inoltre V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, che ricorda come la dottrina costituzionalista non ami la logica del *tertium genus* tra Regioni speciali e Regioni ordinarie per quelle Regioni che addivenissero ad una forma di autonomia "differenziata" o "rafforzata".

¹² Il tema può essere, per ora, lasciato aperto, benché di non scarsa rilevanza, anche sul piano pratico, soprattutto con riguardo alla permanenza degli accordi finanziari; da quest'ultimo punto di vista la questione si porrebbe nel caso in cui il Parlamento decidesse di revocare la concessione della maggiore autonomia senza previa intesa. In passato, la questione era stata affrontata e risolta nel senso indicato da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 145.

Ulteriore elemento di problematicità della norma dell'art. 116, III comma, è dato dal fatto che non esiste una legge generale attuativa di tale articolo¹³, che faccia da argine alla volontà politica rispetto alle scelte in esame, volontà che ha finito – in passato – per essere l'unico arbitro dell'attuazione/inattuazione della norma stessa, bloccando con la semplice inerzia del Governo nazionale i tentativi regionali anche molto determinati di giungere a risultati favorevoli alla domanda di autonomia presente in molte parti del Paese¹⁴.

Più radicale la posizione di Francesco Palermo che considera il principio di differenziazione (analogamente al principio concordatario e al principio di bilateralità proprie degli art. 7 e 8 Cost.) come un principio supremo non modificabile neppure in sede di revisione costituzionale e che, di conseguenza, non consente di modificare una legge, approvata a maggioranza assoluta sulla base dell'intesa, nemmeno per tramite di una legge costituzionale (F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 53 e 56); tale legge viene definita in questa sede come una "norma negoziata quasi costituzionale".

¹³Secondo alcuni autori, la mancanza di una legge di attuazione avrebbe impedito l'attivazione dei meccanismi dell'art. 116, III comma, trattandosi di una norma costituzionale non autoapplicativa (A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, 2007, cit., p. 154): sostiene il contrario M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, pp. 146-7) che sottolinea il carattere politico – e quindi necessariamente informale – delle scelte regionali e governative nell'attivare il processo e nel pervenire ad una intesa. A sua volta, O. CHESSA (in *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-Cranec, 27 giugno 2017, cit.) sostiene che il problema è di sola interpretazione costituzionale e non di attuazione; trattandosi di un problema interpretativo, diverse sono le interpretazioni possibili, cosicché – correttamente – l'espressione "iniziativa regionale" è stata letta ora come iniziativa di tipo politico, volta ad intraprendere le trattative con il Governo, ora di tipo formale, comportando che vi sia una vera e propria iniziativa legislativa da parte delle Regioni da presentare al Parlamento nelle forme di cui all'art. 121 Cost. Questa la soluzione adottata dal Veneto e ritenuta corretta da O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., p. 11. E, tuttavia, anche altre possono essere le forme con cui la Regione può prendere tale iniziativa, come dimostra la prassi, in principio non contestata da nessuno. Anche perché, se si giungesse ad una intesa non approvata poi dal Parlamento, si potrebbe procedere a darvi attuazione per quanto riguarda le sole funzioni amministrative.

¹⁴Alcuni dei passi di quei percorsi, per quanto riguarda la Lombardia, sono ricostruiti da L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *Il referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 711 ss.

E, ancora: sotto le specie di una apertura all'incremento di autonomia, da valutarsi positivamente, la norma in esame si caratterizza per una formulazione assai generale. Non definita, in particolare, risulta la natura specifica di quelle che il testo costituzionale definisce *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* da attribuirsi alle regioni richiedenti.

Tale espressione apre ad una serie di quesiti interpretativi non ancora interamente sciolti visto che, in pratica, fermo il riferimento costituzionale alle "materie" della competenza legislativa previste dall'art. 117 Cost., ciascuna Regione ha elaborato le proprie richieste in forme diverse (ora un p.d.l., il Veneto, ora Risoluzioni del Consiglio regionale nelle altre due Regioni) comprendendovi funzioni, compiti e rivendicazioni di varia natura, ultimamente finanziarie.

E, invero, la Regione Lombardia ha organizzato le proprie richieste a partire dalle Aree in cui si riparte l'amministrazione regionale (Area Istituzionale, Area Finanziaria, Area Ambiente e Protezione civile, territorio e infrastrutture, Area Economica e del Lavoro, Area Cultura, Istruzione e Ricerca Scientifica, Area Sociale e Sanitaria, Rapporti con gli enti locali e definizione del sistema istituzionale interno) e ha declinato, nell'ambito di ciascuna area, competenze e funzioni riferite alle diverse materie previste dall'art. 116, III comma; tali richieste sono formulate talvolta in modo generico ("la Regione richiede il riconoscimento di un ruolo più incisivo nel settore della comunicazione" ...) talaltra in modo molto specifico e di dettaglio, senza apparente connessione con funzioni legislative o amministrative (... "con conseguente impiego a livello regionale, di una quota del canone Rai versato dai cittadini in Lombardia e dei proventi pubblicitari")¹⁵.

¹⁵ Così si legge nella Risoluzione lombarda, Area Istituzionale, materia "ordinamento della Comunicazione": «la Regione richiede il riconoscimento di un ruolo più incisivo, con conseguente impiego a livello regionale di una quota del canone Rai versato dai cittadini residenti in Lombardia e dei proventi pubblicitari. In particolare si vuole incrementare il sostegno all'informazione locale attraverso l'attribuzione di risorse certe e con criteri di riparto regionali, con l'obiettivo di migliorare la qualità della comunicazione, della qualificazione professionale, con effetti positivi sull'incremento occupazionale, in considerazione dei servizi pubblico svolto a favore delle comunità locali. Per consentire di governare il sistema regionale delle comunicazioni in modo flessibile e aderente alle esigenze dei cittadini consumatori e all'evoluzione del mercato, favorendo in tal modo

A sua volta, l'Emilia Romagna fa riferimento a quattro aree ritenute strategiche per la Regione (tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; ad esse ha aggiunto alcune richieste complementari relative al coordinamento della finanza pubblica, alla governance istituzionale¹⁶ e alla partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea) e non sembra dare eccessiva importanza alla funzione legislativa preferendo ottenere tutti quegli strumenti che le consentano di dare piena attuazione a determinate politiche e non a tutto il complesso delle possibili funzioni ottenibili dallo Stato.

Ancora diversa la posizione di partenza del Veneto il quale, nella proposta di legge nazionale del novembre del 2017, avanza la richiesta di ulteriori funzioni sostanzialmente riproducendo, all'art.1, tutte le competenze costituzionali così come elencate nell'art. 117 e richiamate dall'art. 116; si tratta in questo caso di una proposta massimale, cui fa seguito all'art. 2 la richiesta – fin qui ignorata dal Governo nazionale – di attribuire come quote di compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione, i 9/10 del gettito Irpef, dell'Ires e dell'IVA. Quanto al-

lo sviluppo e la convergenza multimediale, si intendono inoltre acquisire attraverso il Corecom le rispettive competenze in capo all'Autorità per le Comunicazioni»; seguono richieste relative alla produzione e distribuzione della digitalizzazione e della multimedialità, banda larga e comunicazione di pubblica utilità. Questo "stile" di richiesta si rinvia anche in altri casi e mostra una propensione a estendere molto l'ambito delle richieste stesse senza particolari specificazioni rispetto a funzioni specifiche, sia legislative sia amministrative. Tale specificazione spetterà alla Giunta e agli Assessori impegnati nei "tavoli romani" con le burocrazie ministeriali, che dovranno poi in concreto stilare l'intesa.

¹⁶In materia è interessante la richiesta, peraltro ignorata dal Governo, di avere riconosciute «competenze amministrative e legislative differenziate ai fini dell'accrescimento in capo alla Regione dei poteri di definizione del sistema istituzionale interno alla Regione Emilia Romagna al fine di consentire la realizzazione di innovativi modelli di *governance* istituzionale nonché il riconoscimento della potestà regionale di procedere, d'intesa con le amministrazioni locali, anche ad una diversa allocazione di funzioni amministrative». Analoga richiesta era stata avanzata dalla Lombardia, segno evidente della difficoltà incontrata dalla Regione nel regolamentare e organizzare il proprio territorio e gli enti territoriali ivi insediati.

le richieste specifiche, esse vengono organizzate per “Settori organici” (v. Rubrica del Capo II della proposta di legge) distinti in 22 sezioni, alcune comprendenti singole materie (ad es., Sez. I – Istruzione) altre aggregando materie diverse in funzione di razionalizzazione dei diversi titoli competenziali, tutti connessi all’unico scopo di tutela dei beni presenti sul territorio (ad es., Sez. II – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali nonché la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e organizzazione di attività culturali); tutte queste richieste si riferiscono a funzioni legislative da trasferire alla Regione, che intende evidentemente accentrare in sé una parte importante dell’attività legislativa fin qui svolta dallo Stato insieme, naturalmente, alle relative risorse.

Come si vede, in questa prima fase si assiste ad una spiccata differenziazione delle richieste regionali, che vengono formulate secondo schemi e concezioni proprie e con diversi atti (p.d.l. in Veneto, Risoluzioni Consiglieri in Lombardia e in Emilia), con commistioni tra funzioni amministrative e legislative.

Il fenomeno non è, ovviamente, nuovo. Anche in passato la reciproca influenza tra funzioni amministrative e funzioni legislative ha connotato i diversi trasferimenti che hanno dato forma all’autonomia regionale. E, invero, nella storia del regionalismo italiano, il trasferimento delle *funzioni amministrative* dal centro al livello regionale aveva determinato l’estensione dei poteri legislativi delle Regioni stesse, una estensione in molti casi inferiore alle *materie* previste in Costituzione. Questa sorta di peccato originale del regionalismo nostrano si è manifestato fin dagli anni Settanta, all’epoca del trasferimento alle Regioni di una prima tranche di funzioni amministrative¹⁷, a seguito del quale alle Regioni fu consentito di legiferare unicamente in quegli ambiti e non su tutta la materia, che lo Stato avrebbe dovuto regolamentare solo sulla base dei principi generali contenuti nelle leggi quadro, abbattendo sensibilmente parte dei propri apparati burocratici.

Da notare, sul tema, come sia la stessa Costituzione a prevedere, con riferimento a funzioni amministrative riconducibili a materie esclusive

¹⁷ Legge delega 382, d.lgs. nn. 8 e 9/72, che attuano la delega dell’art. 17, legge n. 281/70. Si veda criticamente GROTANELLI DE’ SANTI, *L’assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972.

(immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali), che esse possono essere regolamentate (con legge dello Stato) tramite forme di coordinamento tra Stato e Regioni. Si può dire quindi che sussiste la tendenza a mettere al centro dei processi di devoluzione di funzioni alle Regioni le funzioni amministrative, ora tramite forme di cooperazione (art. 118) ora tramite attribuzione, con un procedimento speciale, anche di funzioni legislative. Il che ha una sua ragionevolezza dal punto di vista delle Regioni perché comporta, al contempo, il trasferimento delle relative risorse, finalizzate all'esercizio in autonomia dei compiti acquisiti.

Se questo è vero, si può allora trovare traccia di un ulteriore elemento di originalità delle richieste venete rispetto al processo in atto, dal momento che la Regione Veneto ha posto l'accento proprio sulle funzioni legislative, così distanziandosi dal modello delle Regioni ordinarie per avvicinarsi maggiormente al modello delle Regioni speciali.

3. *Ulteriori elementi problematici.*

Se, da un lato, la struttura aperta della norma costituzionale consente di fare sintesi della diversità che caratterizza le Regioni italiane e che si è espressa in varie occasioni, inclusa la fase referendaria di cui si tratta, dall'altro, tale apertura può essere vista come sintomo di debolezza della norma costituzionale¹⁸; una norma su cui anche la dottrina, che ha pur ampiamente riflettuto¹⁹, è giunta a risultati interpretativi non condivisi,

¹⁸ Oltre agli elementi evidenziati, già Morrone metteva in luce come la molteplicità di fonti che regolano l'autonomia regionale – dalla Costituzione, agli Statuti, alle future leggi di autonomia negoziata ecc. – finisce per complicare il sistema «rendendo più ardua la definizione degli spazi di intervento degli enti territoriali», cosicché «la certezza delle sfere di attribuzione, presupposto essenziale perché vi possa essere autonomia, viene assicurata attraverso una poco razionale frammentazione delle fonti di disciplina», A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 140.

¹⁹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 140; cfr., altresì, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57.

lasciando insolute problematiche con cui la prassi del post-referendum e la corrente legislatura si devono confrontare.

3.1. *I cambi di natura delle materie devolute.*

Un primo nodo da sciogliere riguarda la qualificazione delle materie trasferite alle Regioni (nell'ambito della tripartizione offerta dall'art. 117 Cost.) e l'estensione dei poteri residuali di cui rimarrebbe titolare lo Stato. E, invero, ove si realizzasse la auspicata devoluzione di "materie" al livello regionale, come conseguenza del risultato ampiamente positivo dei due referendum e delle successive trattative intraprese tra Governo e Regioni, se tale devoluzione si attuasse nei confronti delle materie concorrenti, potrebbero tali materie cambiare di status e rientrare tra le materie di competenza residuale delle regioni?²⁰. Oppure, se le materie devolute

²⁰ La questione, già posta da G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018, p. 64 ss. viene oggi rimessa sul tappeto da Stefano Bruno Galli, assessore della Lombardia, il quale esplicita che intento della Regione è quello di far traslare alcune materie, ora nell'alveo della competenza concorrente, nell'ambito della competenza esclusiva regionale. Interessante, in merito, la seguente osservazione di Di Cosimo: «La stessa previsione del d.d.l. governativo del 21 dicembre 1997 secondo cui "La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata" potrebbe essere letta in questa prospettiva: saltano i limiti previsti dai principi fondamentali e quindi cessano di essere applicabili le norme statali che li prevedono; o meglio, posto che le leggi statali non li indicano espressamente, cessano di essere vincolanti i principi fondamentali ricavati in via interpretativa (p. 65)». L'autore analizza la questione operando un distinguo tra materie. Si pensi alla materia ambiente; quest'ultima si pone già di per sé come tema sensibile, dal momento che la dottrina ha letto la sua inclusione nel novero delle materie di cui all'art. 116 Cost. come forma di risarcimento per aver incluso la stessa tra le competenze esclusive statali. Ciononostante, è possibile che la materia transiti da esclusiva statale a residuale regionale a fronte di una giurisprudenza costituzionale che ha definito l'ambiente un "valore" perseguibile anche dal legislatore regionale? Evidentemente no, essendo impossibile impedire allo Stato di intervenire esso stesso a tutelare un simile valore in settori di competenza regionale tramite le clausole trasversali, potendosi al più scorporare alcune funzioni. Come dice l'Autore, «Queste controindicazioni portano a ritenere che una materia attualmente classificata fra le esclusive statali non possa passare per intero alla potestà residuale regionale. Il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce però che in forza dell'art. 116, comma, 3 Cost. *se ne scorpori*

fossero di natura esclusiva statale, si potrebbe pensare ad un cambio radicale di segno, facendole di diritto passare tra quelle concorrenti o persino tra quelle residuali? Un esempio per tutti è offerto dalla materia “norme generali sull’istruzione”, oggi di competenza esclusiva statale, cui unire richieste nell’ambito della materia “istruzione”, oggi concorrente. Se venissero accolte le richieste delle Regioni di ampliare le proprie competenze rispetto a questa materia, quali saranno – se ve ne saranno – poteri residui in capo allo Stato centrale?

La perdurante sostanziale indeterminatezza rispetto a tali quesiti si evidenzia soprattutto quando la richiesta riguarda specifiche funzioni amministrative, collegate a funzioni legislative che si richiedono, sovente con la formula “nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali” o con riferimento alla legislazione di settore. Un esempio interessante è, per quanto riguarda il lavoro, il riferimento al d.lgs. n. 150/2015, che dichiara alcuni articoli del decreto stesso “livelli essenziali delle prestazioni”, da garantire in ogni Regione, “anche al fine di tener conto della situazione di fatto e delle peculiarità territoriali”²¹.

L’impressione che si ricava è che, in ultima analisi, le Regioni vogliono svincolarsi da un eccesso di centralismo nella ripartizione delle risorse finanziarie ed è solo in funzione dell’attrazione di tali risorse che vengono formulate le istanze di ulteriori poteri, giustificando tali richie-

una parte per farla transitare alla potestà residuale (enfasi aggiunta)». Come ricorda sempre l’Autore, «Il punto nodale è, in definitiva, quanta parte e quale parte della materia scorporare per assegnarla alla Regione che invoca maggiore autonomia per mezzo del regionalismo differenziato. A questo riguardo, oltre alla necessità che siano definiti i confini delle materie, ovvero definito il quadro delle competenze regionali, occorre che le Regioni sappiano bene cosa domandare e non si limitino a richieste generiche, magari motivate prevalentemente da ragioni politico/simboliche» (*ivi*, p. 67). Si veda altresì R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 757 ss.

²¹ Art. 28, Livelli essenziali delle prestazioni: «1. Ferma restando le necessità di prevedere obiettivi annuali ai sensi dell’articolo 2 del presente decreto, anche al fine di tener conto della situazione di fatto e delle peculiarità territoriali, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni le norme contenute nei seguenti articoli del presente decreto: a) articolo 11, comma 1, lettere da a) a d); b) articolo 18; c) articolo 20; d) articolo 21, comma 2; e) articolo 23».

ste con una vera o presunta miglior capacità di gestione e utilizzo delle risorse stesse.

E in effetti, in molti casi, le funzioni che le Regioni già svolgono, per effetto dei tanti ritagli a cui è stata sottoposta la materia, hanno urgente bisogno di essere integrate – per essere esercitate con efficacia e senza sovrapposizioni con funzioni di altri enti – con tutte quelle funzioni amministrative contigue che consentano alla Regione di agire con efficienza (si pensi ad esempio alla funzioni di controllo, tassello cruciale per la progettazione, attuazione e verifica delle politiche di determinati settori). Esse sono infatti chiamate, per rispondere alla loro natura di enti politici, non solo a svolgere singole funzioni secondo il modello burocratico del decentramento ma anche a dare attuazione piena a politiche regionali integrate, da porre in essere sulla base di proprie strategie, senza essere frenate o intralciate dalle scelte normative e amministrative compiute a livello centrale; a questo scopo anche la potestà di regolamentare tali funzioni dovrebbe passare alla Regione, che potrebbe di conseguenza avere campo libero rispetto al comparto. Detto in altre parole, il disegno autonomistico delle Regioni ha per oggetto politiche settoriali (lavoro, istruzione, ambiente ecc.) e non soltanto singole “materie” divenute nel frattempo qualcosa di interamente “dematerializzato” dalla giurisprudenza costituzionale. È per questo, e non per un semplice incremento quantitativo di normazione, che può essere utile estendere i poteri regolatori regionali, svincolandoli dalle norme statali vigenti.

Questa trasformazione, che vede un passaggio dalla centralità della regolazione alla centralità delle politiche²², da attuarsi tramite un completamento delle funzioni amministrative e dalla reiterata richiesta di “finanziamenti certi”, è particolarmente evidente nelle scelte compiute dal Consiglio Regionale emiliano²³. Come accennato, il documento redatto dalla Regione chiede di poter realizzare politiche di settore, con tutta evidenza

²² Sulle “politiche”, piuttosto che sulle “materie”, v. R. BIN, *Il Governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 509-528.

²³ Risoluzione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 5321 dell'8 ottobre 2017, con ivi l'elencazione degli atti prodromici posti in essere dalla Giunta Regionale a partire dalla nota del Presidente del 9 agosto 2017.

accogliendo il suggerimento formulato da Roberto Bin già nel 2008, a seguito della prima ondata di richieste di attuazione dell'art. 116, III comma, secondo cui «in un percorso corretto ... non si dovrebbe incominciare da una astratta rivendicazione di competenze. Si dovrebbe piuttosto iniziare dall'individuazione di obiettivi, di politiche che la Regione vuole avviare»²⁴.

Se letta in quest'ottica, la problematica del cambio di segno delle funzioni legislative risulta, tutto sommato, secondaria: rispetto a singole funzioni amministrative, le funzioni regolatorie saranno sempre in qualche modo da condividersi con lo Stato, cui competono a vario titolo (principi fondamentali o determinazione normativa delle materie trasversali) poteri di normazione generale i quali, tra l'altro, si configurano sempre più spesso come normative di carattere tecnico, emanate per regolamenti governativi, ministeriali o linee guida, che semplicemente integrano le leggi di settore senza abrogarle²⁵.

Ed è per questo, come si dirà più avanti, che si potrebbe riconsiderare una norma che era stata inserita nel p.d.l. Lanzillotta del 2007²⁶, secondo cui le leggi di approvazione delle intese avrebbero dovuto anche elencare le norme nazionali che non avrebbero dovuto più trovare applicazione in sede regionale. Tale regola, se posta in essere anche nell'ambito delle intese, potrebbe innescare un processo di identificazione delle funzioni *a contrariis*: non attraverso una domanda "positiva" di funzioni legislative ma chiedendo di essere svincolati – nell'esercizio di proprie funzioni o di funzioni aggiuntive, ottenute tramite l'intesa – dal rispetto delle norme statali vigenti in materia²⁷; detto altrimenti, sarebbe molto più efficace e

²⁴ R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcuni tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008.

²⁵ Per qualche esempio di questo fenomeno nel settore sanitario v. L. VIOLINI, *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 2015, p. 1091 ss.

²⁶ Vedi *infra*, nota 34.

²⁷ Questo pare essere anche il suggerimento desumibile dallo scritto di G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 625 ss., il quale sostiene che occorrerebbe identificare quali siano i principi fondamentali cui la Regione non deve più attenersi nel caso di una materia devoluta rientrante tra le materie dell'art. 117, III comma, ma, soprattutto quali siano le

meno foriero di contenzioso se le richieste regionali fossero formulate non solo come domande di attribuzione di competenze ma anche come elenchi di normative relative a quanto non si dovrebbe più considerare vincolante per le Regioni ad autonomia differenziata affinché esse possano elaborare e attuare propri disegni politici e proprie strategie in determinati comparti. Questo modo di avanzare richieste si rinviene, tra l'altro, in molti dei documenti fin qui analizzati (quelli prodromici all'intesa) nei quali talora si invoca la facoltà di poter derogare a determinate normative nazionali.

3.2. Il rapporto tra l'intesa e la legge.

Altro tema che la dottrina aveva già affrontato al momento della riforma costituzionale è il rapporto tra intesa e legge di recepimento dell'intesa ai fini della specifica devoluzione delle competenze. La tesi che ha prevalso è quella della indipendenza tra i due atti i quali sono quindi entrambi a pieno titolo elementi necessari per l'acquisizione delle nuove funzioni regionali. Una volta stipulata l'intesa, spetta al Governo presentare il relativo disegno di legge al Parlamento; tale potere può anche essere esercitato dalla Regione a norma dell'art. 121 Cost. e, nel caso in cui vi siano diversi progetti di legge, spetterà alle Commissioni parlamentari giungere ad un d.d.l. unitario da presentare all'Assemblea. Ovviamente, data la citata indipendenza dei due atti, non vi è alcun vincolo parlamentare di approvazione.

In questo senso, resta legittima la domanda sul significato del requisito costituzionale della maggioranza assoluta, che non esiste neppure per le intese di cui all'art. 8 Cost., e con questo l'interrogativo sul senso generale della procedura prevista dal 116, III comma, che mette alla fine del percorso (già di per sé tortuoso) l'ostacolo più difficile da superare. È forse per evitare tale impasse o per accelerare i tempi di approvazione della legge che la Regione Veneto ha presentato al Ministro agli Affari Regionali, in data 17 luglio 2018, un progetto di legge di delegazione a cui dovrebbero far seguito dei decreti delegati volti a precisare le specifiche funzioni

leggi ordinarie che non devono più essere applicate alla Regione stessa, le quali creano vincoli ben più incidenti sull'attività normativa e amministrativa regionale, alcune delle quali definite dalla Corte come esplicitazione di tali principi.

da attribuirsi alla Regione. Anticipando quanto verrà detto in seguito, vista la regola di votazione richiesta, meglio sarebbe che l'intesa fosse approvata articolo per articolo e con votazione finale come parte integrante di una vera e propria legge "di approvazione" che comporta il recepimento completo dei contenuti dell'intesa all'interno dell'articolato normativo.

Altra ipotesi prospettabile è che il Parlamento – ai fini dell'approvazione – richieda che vengano apportate alcune modifiche all'intesa; in questo caso, occorrerà riaprire la negoziazione per giungere all'approvazione di entrambe le parti.

L'intesa, a sua volta, crea un vincolo per l'attività parlamentare futura, che non potrà procedere all'abrogazione della legge (rinforzata) se non sulla base di una nuova intesa che specificamente lo chieda, salvo ricorrere alla legge costituzionale attraverso cui modificare l'intera procedura²⁸ o solo la legge in esame²⁹.

4. *Cenno alla storia della rivendicazione dell'autonomia. Il d.d.l. Lanzillotta del 2007/2008.*

Quelle fin qui esposte sono alcune tra le questioni che la dottrina si è posta sia agli albori della nuova normativa costituzionale, negli anni immediatamente successivi al 2001, sia nel momento in cui – verso la metà del primo decennio – si è assistito ai primi tentativi di servirsi degli strumenti del regionalismo differenziato per dare voce alla propria domanda di autonomia e, anche, di ribellione alla storia di centralismo che ha da sempre segnato il regionalismo nostrano.

²⁸ Così G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1. *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 109, anche questo ricordato da Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p.153, nota 45.

²⁹ Quest'ultima ipotesi è stata messa in dubbio in dottrina sulla base del principio secondo cui la legge attuativa dell'intesa non sarebbe abrogabile neppure con legge costituzionale. Sul punto cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., p. 62.

Piano dottrinale e piano storico si sono dunque intersecati ed è interessante oggi, di fronte alle nuove sfide, riandare anche in modo molto sintetico alla storia, per trarne qualche spunto che aiuti ad interpretare il momento presente, nelle sue diverse sfaccettature – perché è importante che la differenziazione non venga nuovamente appiattita sotto l'ideologia dell'uniformità. Le questioni affrontate (prevalenza della dimensione amministrativa, progetti di legge per dare un assetto più preciso al processo "solo abbozzato" dall'art. 116 Cost. ecc.) si rinvergono nel corso dei decenni che vanno dagli anni Novanta ad oggi e risultano ancora in parte aperti.

Storicamente, di differenziazione, in Italia, si parla dai primi anni '90³⁰, da quando cioè la Regione Lombardia presentò durante i lavori della Commissione Bicamerale De Mita-Jotti un d.d.l. costituzionale che prevedeva un processo di attribuzione, con legge costituzionale, di poteri speciali alle Regioni che lo richiedessero. Questa prima iniziativa, come molte di quelle che seguirono, non sortì effetto alcuno fino alla riforma costituzionale del 1999/2001, che inserisce nel testo costituzionale l'articolo in esame, togliendo peraltro il requisito della legge costituzionale per l'approvazione dell'intesa.

Anche l'entrata in vigore della norma, tuttavia, non favorì alcuna accelerazione. E, infatti, la storia dei tentativi di attuazione dell'art. 116, III comma, non presenta che insuccessi e insabbiamenti benché sia servita a tener desto il tema e a contrapporre al centralismo almeno l'anelito ad un assetto diverso dei poteri. Per una mancanza di sensibilità politica dei diversi governi, infatti, a tali richieste non seguì che un nulla di fatto, a riprova di come il livello nazionale sia stato quanto mai deficitario nel cercare risposte alle esigenze portate avanti a livello locale; sarà indotto a farlo solo sotto la spinta dei due referendum di cui qui si è parlato, la cui utilità – dal punto di vista di chi scrive – non può pertanto essere messa in dubbio.

La difficoltà riscontrata in passato a muovere il Governo nazionale verso un ascolto delle voci dei territori³¹ è comprovata, emblematicamen-

³⁰ In dottrina v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.

³¹ Che il tema sia sentito anche a livello sociale è testimoniato dal fatto che, in Veneto, nel 1997, un gruppo dei c.d. "Serenissimi" diede l'assalto al campanile di San Marco a Venezia per manifestare contro il Governo nazionale e rivendicare la secessione.

te, dai diversi tentativi compiuti dalla Lombardia, a partire dal 2001³², anno a cui risalgono le prime iniziative volte a coinvolgere gli elettori regionali nella richiesta di maggiore autonomia, tentativi che il Governo nazionale ostacolerà fino a neutralizzarli del tutto. Sono gli anni in cui i neo-direttamente eletti “governatori” regionali cercano uno spazio di visibilità politica appoggiandosi al malcontento espresso dal nord produttivo verso le politiche nazionali, spesso intrise di un eccesso di assistenzialismo verso il sud. Falliti questi primi tentativi, dal 2001 al 2006 la domanda di autonomia si incanala verso politiche dirette a dare attuazione al nuovo Titolo V, che prometteva – all’insegna della parola “federalismo” – un ampliamento delle competenze regionali. Ma, come è noto, la torsione centralista nell’interpretare la novella costituzionale prevalse su letture più favorevoli alle Regioni, cui si promise in cambio una nuova riforma costituzionale che fu poi sconfessata dal referendum nazionale del 2006. È a questo punto che, deluse dalla mancata riforma, vengono posti in essere i tentativi più organici da parte di Lombardia, Veneto e Piemonte di dare attuazione alle previsioni dell’art. 116, III comma, attraverso richieste regionali molto simili a quelle che verranno poi codificate nel processo in atto. Il Veneto chiedeva, infatti, competenze in materia di potere estero della Regione, tutela della salute, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi, polizia locale, tutela e valorizzazione dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace. Sostanzialmente analoghe le richieste della Lombardia (politiche per le imprese, giudici di pace, ricerca e innovazione, istruzione, beni culturali, infrastrutture, ambiente e servizi pubblici locali, previdenza complementare integrativa, infrastrutture viarie, aeroporti – da gestire in coamministrazione con lo Stato – e informazione). Più tortuoso, invece, fu il processo piemontese che si concluse ad interim con un nulla di fatto prima che la questione approdasse al livello nazionale.

Sorte, nei fatti, non migliore ebbero le iniziative veneta e lombarda che si infransero contro la non incolpevole inerzia del Governo (di centro-sinistra) a cui fece seguito il cambio di Governo, passato nel 2008 alla coalizione di centro-destra, guidata da Silvio Berlusconi. Siamo alle soglie

³² Risalgono invece al 2003 le richieste avanzate dalla Regione Toscana di maggiori poteri nel settore dei beni culturali, come previsto dal già citato all’art. 118 Cost.

della grande crisi che determinerà un ritorno al centralismo più spinto, tramite una lettura esasperata dei poteri connessi al coordinamento della finanza pubblica, centralismo che si cercherà di contrastare solo diversi anni dopo con le iniziative referendarie di cui qui si tratta³³.

Nel pieno delle faticose trattative sulle istanze regionali, il Governo ha provato, nella persona del Ministro pro tempore dell'on. Lanzillotta, a redigere un p.d.l. generale di attuazione dell'art. 116, III comma³⁴. Que-

³³ Proprio questa stagione di promesse riforme, dopo l'inerzia del Governo Prodi, ha prodotto una certa quantità di studi. Ricordiamo qui: A. ANZON, *Quale "regionalismo differenziato"?* in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2008, p. 51-62; R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito* in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2008, pp. 9-18; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)* in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2008, pp. 87-94; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma* in *Le Regioni*, 2, 2007, pp. 199-208.

³⁴ Tale d.d.l. è stato poi presentato al parlamento nel 2008. Così veniva introdotto nella Relazione: «Onorevoli Colleghi! – A distanza di sette anni il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, riformato nel 2001, risulta in larga parte inattuato. Nulla è stato fatto negli anni 2001-2006 in materia di razionalizzazione e di semplificazione delle funzioni degli enti locali per rendere più semplice, più efficiente e meno costosa l'amministrazione sul territorio. Nulla è stato fatto in materia di federalismo fiscale, pilastro fondamentale di un sistema che deve coniugare poteri e responsabilità. Su questi due punti, nella scorsa legislatura, il Governo Prodi aveva presentato due organici disegni di legge. Cosicché, avendo delineato l'architettura del nuovo sistema, era stato possibile avviare l'attuazione di una disposizione, particolarmente innovativa e discussa, nota come «federalismo differenziato», prevista dall'articolo 116, III comma, della Costituzione. La questione di attivare la possibilità, ivi prevista, di attribuire a talune regioni ulteriori competenze, è stata posta con forza dalla Regione Lombardia con un documento approvato nell'aprile del 2007 a larga maggioranza, con il sostegno del gruppo del PD. Su quella base il Governo Prodi aveva insediato un tavolo di confronto tra Governo e Regione Lombardia, al fine di pervenire all'intesa prevista dalla norma costituzionale e, al tempo stesso, aveva avviato l'iter di un disegno di legge che disciplinasse la specifica procedura di approvazione legislativa dell'intesa. Dunque, due iniziative molto concrete per dare corpo a un sistema di differenziazione dei sistemi di Governo che fosse in grado di valorizzare le potenzialità dei singoli territori. Al momento, su questo terreno, nulla è stato fatto in questa legislatura dal Governo Berlusconi, di cui pure la Lega Nord dovrebbe rappresentare la forza garante dell'attuazione del federalismo. Mentre attendiamo che sia riavviato il tavolo di confronto tra Regione Lombardia e Governo e che in quella sede rapidamente si pervenga a un'intesa, superando le resistenze politiche

sta mossa governativa fu però letta dalle Regioni, a torto o a ragione, come l'ennesimo tentativo di bloccare le loro iniziative; una percezione alimentata dall'aver il Governo qualificato la redazione del p.d.l. quale condizione preliminare necessaria per dar seguito all'intesa.

Il progetto, in realtà, conteneva alcuni elementi interessanti e alcuni assai problematici. Si prevedeva, innanzitutto, che l'atto di iniziativa della Regione dovesse essere presentato al Governo previa acquisizione del parere del CAL o, in caso di mancata istituzione di quest'organo, previa acquisizione del parere dei Consigli delle Province e delle Città Metropolitane, nonché di Comuni aventi complessivamente un numero di abitanti pari alla maggioranza della popolazione residente nella Regione e, comunque, dei Comuni capoluogo di Provincia. In seguito, tale requisito verrà – correttamente – semplificato: il p.d.l. n. 1368, presentato il 24 giugno 2008, sotto il Governo Berlusconi e sempre a firma dell'on. Lanzillotta, che riprende quasi letteralmente un analogo schema di d.d.l. presentato al Governo il 30 ottobre 2007, sostituisce questa norma con un rinvio allo Statuto regionale o ad una legge regionale, mantenendo comunque la necessità della consultazione degli enti locali *preliminarmente* alla presentazione della richiesta di attivazione delle procedure per l'intesa. Tale domanda di attivazione, infatti, avrebbe dovuto essere accompagnata o dal parere del Consiglio delle Autonomie locali o da una relazione circa le modalità con cui si era proceduto a sollecitare il parere degli enti locali.

Sempre sul piano procedurale, il progetto prevedeva che il Presidente del Consiglio, prima di presentare al Consiglio dei Ministri lo schema di intesa tra lo Stato e la Regione interessata, avrebbe dovuto sentire la Conferenza Stato-Regioni (idem p.d.l. Lanzillotta).

Sottoscritta l'intesa da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Regioni (si noti che i *Preaccordi* del febbraio 2018 erano invece sottoscritti dal Sottosegretario agli affari regionali), il Governo aveva 30 gg. di tempo per presentare il d.d.l. volto a recepire l'intesa. L'inizia-

e burocratiche dei Ministeri coinvolti, proponiamo all'approvazione della Camera dei deputati la presente proposta di legge, che *costituisce la condizione necessaria per dare attuazione all'intesa* (enfasi aggiunta), ove questa fosse sottoscritta». Per approfondimenti dottrinali generali sulla "specializzazione" regionale, si veda A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2010, p. 28.

tiva veniva dunque attribuita dal progetto in via esclusiva al Governo, benché in seguito si accetterà, in via di prassi, che anche alle Regioni spetti la titolarità dell'iniziativa a norma dell'art. 121 Cost. In qualunque forma si presentasse l'iniziativa, la legge di approvazione avrebbe dovuto essere accompagnata dall'intesa stessa in forma di allegato. Si prevedeva, altresì, che nello schema di intesa avrebbero dovuto trovare disciplina i rapporti finanziari sulla base dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Interessante, sul piano della chiarezza della legislazione, il V comma dell'art. 2, ai sensi del quale la legge di approvazione avrebbe dovuto indicare le norme contrastanti con l'intesa, che avrebbero cessato di essere applicabili nei confronti della Regione interessata, norma che è già stata segnalata come di rilievo anche per l'odierno dibattito.

Quanto alla verifica dell'intesa, il I comma dell'art. 3 stabiliva che quest'ultima fosse effettuata nel termine fissato dall'intesa o, comunque, al termine del decimo anno dalla data di entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia regionale e prevedeva che potesse essere fissato un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata. Allo Stato e alla Regione era lasciata poi la facoltà di assumere, in ogni momento, l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definire secondo le modalità procedurali stabilite nell'art. 2.

Venivano fatti salvi infine, all'art. 4, gli atti procedurali preliminari posti in essere e le intese eventualmente definite prima della data di entrata in vigore della legge.

Come noto, il processo non è però mai giunto a compimento, complice anche la spinta esercitata dalla crisi economica – e, quindi, dalla necessità di un risanamento delle finanze – verso una lunga fase di riaccentramento³⁵ a cui si è reagito solo nel 2017 proprio con la celebrazione dei due referendum.

³⁵ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017. L'autore descrive la terza fase del principio autonomista in Italia come caratterizzato da una potente spinta a ricentralizzare le competenze che la riforma del Titolo V aveva affidato alle Regioni. Tale trend viene ulteriormente rafforzato a partire dal 2010, l'anno della grande crisi e annota: «se si afferma brutalmente l'idea che l'austerità fiscale debba passare attraverso la compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ne deriva, come conseguenza obbligata la limitazione

5. *I primi passi dopo i referendum: la differenziazione regionale alla ribalta.*

Celebrati i referendum, molti si sono domandati che cosa volessero davvero le parti in causa che, nelle settimane immediatamente successive, hanno attivato momenti di confronto e di negoziato sull'intesa da sottoscrivere.

5.1. *La posizione del Governo.*

Il Governo nazionale, nella persona del Sottosegretario agli Affari Regionali Bressa, aveva espresso in più occasioni la propria posizione; quest'ultimo, artefice della norma in esame nel momento della riforma costituzionale, si attestava sull'idea che fossero le Regioni ad avanzare le loro richieste a partire dalle funzioni amministrative rimaste in capo allo Stato, che avrebbero potuto essere trasferite insieme ai cespiti del bilancio statale relativi a tali funzioni; su questa base si sarebbe potuto costruire l'intesa, nell'ambito della quale definire anche le funzioni di regolazione relative all'attuazione degli ulteriori compiti richiesti e ottenuti. In questa logica, si può dire che – in linea di massima – le funzioni legislative vere e proprie restavano sullo sfondo: non si parlava, infatti, di trasferire “materie” ma semplici funzioni amministrative nell'ambito di quelle materie e, come corollario, la funzione di regolamentazione per l'esercizio delle stesse.

Il percorso così prefigurato presentava forti analogie con quanto lo stesso Governo aveva previsto per le Regioni speciali del Trentino-Alto Adige e della Valle D'Aosta di cui alla *legge di stabilità* del 2014 e, in par-

della loro autonomia normativa, amministrativa e finanche politica considerato che queste declinazioni ulteriori del principio autonomistico sono solo *status vocis* in assenza dell'autonomia finanziaria, che è condizione per ogni altra forma di autonomia» (ivi, p. 5). Il processo si può leggere anche in senso inverso, al presente: visto che alle Regioni più dinamiche serve un incremento di risorse, le richieste si attestano su funzioni prima genericamente legislative, dettagliate tramite funzioni amministrative specifiche cui far seguire l'attribuzione delle relative risorse (che tuttavia devono essere in qualche modo, almeno parzialmente, svincolate dalle norme sulla spesa imposte dal potere centrale).

ticolare, all'art. 1, comma 515³⁶ in cui si prevede che “ai fini del coordinamento della finanza pubblica”, venissero trasferite a dette Regioni – sempre tramite intesa – alcune funzioni e, per coprire i costi, si procedesse a modificare la compartecipazione delle stesse al gettito fiscale.

Si tratta, a ben vedere, di una visione connotata da un forte tasso di pragmatismo, che confina le richieste regionali dentro il noto perimetro del decentramento amministrativo, che lascia scarso margine ad una filosofia più sofisticata, ossia quella che interpreta l'autonomia come libertà di compiere vere e proprie scelte politiche originali rispetto al resto del territorio nazionale e che comportano poi, a cascata, i poteri di programmare e gestire quelle funzioni centrali per lo sviluppo dei rispettivi territori. Ne consegue la centralità, che sempre appare nelle richieste regionali, di ottenere non solo funzioni o risorse ma *certezza* delle risorse³⁷.

³⁶ «Laddove non già attribuiti, l'assunzione di oneri avviene in luogo e nei limiti delle riserve di cui al comma 108, e computata quale concorso al riequilibrio della finanza pubblica nei termini dello stesso comma. Con i predetti accordi, lo Stato, la Regione Valle d'Aosta, le province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige individuano gli standard minimi di servizio e di attività che lo Stato, per ciascuna delle funzioni trasferite o delegate, si impegna a garantire sul territorio provinciale o regionale con riferimento alle funzioni i cui oneri sono sostenuti dalle province o dalla Regione, nonché i parametri e le modalità per la quantificazione e l'assunzione degli oneri. Ai fini di evitare disparità di trattamento, duplicazioni di costi e di attività sul territorio nazionale, in ogni caso è escluso il trasferimento e la delega delle funzioni delle Agenzie fiscali di cui al primo periodo sia in relazione ad ambiti di materia relativi a concessioni statali e alle reti di acquisizione del gettito tributario sia con riferimento: 1) alle disposizioni che riguardano tributi armonizzati o applicabili su base transnazionale; 2) ai contribuenti di grandi dimensioni; 3) alle attività strumentali alla conoscenza dell'andamento del gettito tributario; 4) alle procedure telematiche di trasmissione dei dati e delle informazioni alla anagrafe tributaria. Deve essere assicurato in ogni caso il coordinamento delle attività di controllo sulla base di intese, nel quadro di accordi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti della Regione Valle d'Aosta, delle province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige, tra i direttori delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli e le strutture territoriali competenti».

³⁷ Così la formula contenuta nella Risoluzione lombarda: «il Consiglio regionale impegna il Presidente ... a definire, nell'intesa con il Governo, il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative, inserendo delle clausole di garanzia a favore

In altre parole, la visione governativa risulta essere coerente con molto del percorso di attuazione delle Regioni a statuto ordinario già ricordato le quali, fin dagli albori di tale processo, si sono viste attribuire funzioni amministrative che, a loro volta, determinavano l'estensione del potere legislativo da conferirsi alle Regioni stesse. Il che implica la sostanziale riduzione della fisionomia delle Regioni da ente politico e di programmazione, come si diceva negli anni Settanta³⁸, a ente, per di più anomalo³⁹, di amministrazione attiva (che ad esempio in Lombardia porterà a sub-decentrare moltissime di tali funzioni alle Province, poi abolite solo in parte dalla legge Del Rio).

5.2. *La posizione dell'Emilia-Romagna.*

L'impostazione della Risoluzione del Consiglio Regionale Emiliano in parte riflette la visione del Governo e, in parte, se ne discosta. Essa non si limita a indicare la traslazione di singole funzioni ma, tramite l'ampliamento delle funzioni, mira a realizzare una vera e propria, autonoma, politica di settore, cui si affianca la richiesta di quantificazione delle risorse e della relativa stabilizzazione nel corso degli anni. Tali richieste mirano dunque non semplicemente ad "ottenere" incrementi materiali di competenze ma a gettare le fondamenta affinché la Regione possa realizzare politiche proprie in materia di lavoro, istruzione (unitamente a università, diritto allo studio universitario e ricerca scientifica), tutela dell'ambiente e Governo del territorio (unitamente a poteri in materia di attuazione delle normative europee), senza che sia sempre necessario ottenere anche le relative funzioni legislative.

Si vedano, ad esempio, le istanze presentate nell'ambito della materia

dell'autonomia ottenuta rispetto alle successive leggi statali, anche di stabilità o di coordinamento della finanza pubblica, in osservanza del principio di leale collaborazione ... affinché siano salvaguardati livelli adeguati di risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite per non vanificare l'obiettivo di mantenere nel tempo l'autonomia conseguita».

³⁸ Si veda L. VIOLINI, Q. CAMERLENGO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 11 ss.

³⁹ Ricordare il vecchio art. 118 e gli scritti di G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

“tutela e sicurezza del lavoro”: qui la Regione chiede di poter disporre di “strumenti” per attuare autonome politiche attive (già di competenza regionale) tramite un nuovo ente (l’Agenzia regionale per le politiche attive) e tramite finanziamenti certi. In materia di istruzione, la richiesta riguarda – ancora – funzioni amministrative e, eventualmente, *poteri anche normativi* in diversi comparti (istruzione e formazione professionale, interventi in materia di diritto allo studio) mentre una esplicita domanda di funzioni legislative si rinviene per quanto riguarda la creazione di percorsi universitari professionalizzanti. E, ancora, in materia di tutela dell’ambiente, la Risoluzione parla di acquisizione di competenze (legislative e amministrative) «volte a superare la frammentazione amministrativa per la disciplina dei procedimenti in materia di edilizia, infrastrutture impianti produttivi, con l’obiettivo di incrementare l’attrattività del sistema territoriale, ai fini della regolarizzazione degli stati legittimi, per errori materiali o approssimazioni tecniche e della messa in sicurezza sismica». Come si vede, sono richieste differenziate, che variano a seconda delle diverse politiche e delle diverse funzioni, ma non necessariamente incentrate sulla legislazione; quest’ultima rimane sullo sfondo anche se un riferimento alla legislazione è in qualche modo sempre dovuto, se non altro per determinare l’ambito materiale delle richieste, coerentemente con quanto scritto nel testo dell’art. 116, III comma.

Traendo le somme della risoluzione emiliana, emerge come la logica che domina la proposta sia quella di una integrazione delle funzioni in vista di una maggiore efficienza pratica e un migliore uso delle risorse. Questo emerge anche dagli stessi obiettivi che si prefigge l’incremento dei poteri: ad esempio, in materia di lavoro, si vuole garantire il permanente esercizio differenziato sui propri territori delle funzioni amministrative già esercitate dai servizi provinciali per l’impiego, ottimizzare la spesa complessiva statale e regionale in materia di politiche attive per il lavoro, unificare gli strumenti di politica attiva con quelli della politica passiva, contrastare situazioni di irregolarità rispetto a tali politiche – per il quale si chiede l’incremento dei poteri di vigilanza.

5.3. *Il massimalismo lombardo ...*

Altro grande protagonista del periodo immediatamente successivo al referendum è la Lombardia. A differenza dell'Emilia Romagna⁴⁰, che – come visto sopra – imposta le richieste sulla base di sole quattro “aree strategiche” (Lavoro e Formazione, Ricerca e Innovazione, Sanità, Ambiente e Governo del Territorio)⁴¹, il Consiglio Regionale della Lombardia, tramite la già citata Risoluzione⁴², ha impegnato il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'intesa in parola, nelle materie elencate all'interno dell'allegato alla Risoluzione (ma con facoltà del Presidente di ampliare tale elenco secondo l'andamento delle trattative), assicurando il coinvolgimento del Consiglio regionale (e degli enti locali e di quelli della società civile) anche mediante la partecipazione di consiglieri o di loro rappresentanti all'interno della delegazione trattante e sottoponendo al Consiglio stesso lo schema di intesa a conclusione della trattativa con il Governo.

Interessanti le tre indicazioni di policy ivi contenute, che fanno riferimento agli aspetti procedurali afferenti al processo da attivare: la prima, secondo cui, nell'intesa, andrà esplicitato «il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative»; la seconda, consistente nel vincolo ad inserire nell'intesa «clausole di garanzia dell'autonomia ottenuta rispetto a successive leggi statali, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione», al fine – soprattutto – di salvaguardare l'adeguatezza delle risorse finanziarie correlate alle competenze

⁴⁰ Il percorso emiliano era stato avviato il 28 agosto 2017, quando la Giunta regionale aveva approvato un Documento di indirizzi arricchito poi dei contributi prevenuti dai firmatari del Patto per il lavoro (sindacati, imprese, enti locali, università, associazioni). Il 3 ottobre si era aperto il confronto in Assemblea legislativa con l'adozione di una risoluzione da parte dell'Aula: in essa si dà mandato al presidente della Regione di avviare il negoziato con il Governo, cosa che avviene il 18 ottobre, con la firma a Roma della dichiarazione di intenti da parte dello stesso Presidente della Regione col Presidente del Consiglio.

⁴¹ Risoluzione del Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna 3 ottobre 2017, n. 5321.

⁴² Risoluzione del Consiglio Regionale della Lombardia del 7 novembre 2017: “*Attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*”.

acquisite e che dovranno fin dall'inizio essere assegnate in modo da garantire alla Regione il finanziamento integrale delle funzioni; la terza, concernente «forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali da realizzare *prima* della sottoscrizione dell'intesa. Scopo precipuo di tale coinvolgimento è quello di definire un *piano di riordino territoriale*, secondo i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, nel quale identificare il livello territoriale ottimale per allocare le competenze che saranno attribuite alla Regione *ex art. 116, III comma, e*, più in generale, per favorire la completa attuazione dell'articolo 118 della Costituzione secondo gli stessi principi della sussidiarietà».

Quanto alle richieste, la Risoluzione fa riferimento a *tutte* le materie *ex art. 116, III comma*, sia quelle concorrenti sia le esclusive, raggruppate nelle 6 aree che riflettono l'organizzazione amministrativa della Regione⁴³. Questa riorganizzazione delle richieste ha poi consentito alla ai singoli Assessorati regionali di attivarsi ad individuare le specifiche competenze amministrative e legislative da richiedere al Governo. A differenza delle richieste venete e a quelle avanzate dall'Emilia Romagna, il documento è esito di una profonda riflessione su come riorganizzare il Governo regionale, denso di auspici e di nuove estese finalità corredate da richieste

⁴³ Le materie da porre a fondamento della trattativa con il Governo sono raggruppate nelle seguenti 6 aree, che tendono a ricomprendere tutti gli ambiti materiali di cui all'articolo 116, III comma, Cost.: 1) *Area istituzionale*: Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni, Ordinamento della comunicazione, Organizzazione della giustizia di pace. 2) *Area finanziaria*: Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, Previdenza complementare e integrativa, Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale 3) *Area ambiente e prot. civile, territorio e infrastrutture*: Ambiente ed ecosistema, Tutela e valorizzazione dei beni culturali, Protezione civile, Governo del territorio, Produzione, trasporto e distribuzione nazionale energia, Grandi reti di trasporto e di navigazione, Porti e aeroporti civili 4) *Area economica e del lavoro*: Tutela e sicurezza del lavoro, Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, Commercio con l'estero, Professioni 5) *Area cultura, ricerca scientifica, istruzione*: Norme generali sull'istruzione, istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale, Ordinamento sportivo 6) *Area (welfare) sociale e sanitaria*: Tutela della salute, Alimentazione.

anche specifiche ma tutte connesse al disegno unitario di fare della Regione un esempio organico di “federalismo dell’efficienza”. Si è già citato sopra quanto richiesto in materia di ordinamento della comunicazione; analogo stile si rinviene in molte altre voci quali l’organizzazione della giustizia di pace⁴⁴, il coordinamento della finanza pubblica – in cui la Regione si pone nientemeno che come protagonista nella riforma del sistema di finanza pubblica⁴⁵, la previdenza complementare e integrativa⁴⁶ ecc.

Senza soffermarsi oltre sui contenuti del documento, importa qui mettere in luce lo stile delle richieste, certamente non riducibile a singole funzioni amministrative ma esteso ad interi comparti, sulla base di un disegno organico e coordinato, attraverso il quale mettersi in aperta competizione con lo Stato per sfidarlo sull’efficienza dei suoi interventi. Si evin-

⁴⁴ Qui la Regione richiede di acquisire competenze «per poter giungere a un significativo potenziamento dei giudici di pace in Lombardia e ad una loro più razionale distribuzione del territorio, in modo da dare un contributo alla diminuzione dei tempi del contenzioso e alla migliore fruibilità del servizio “giustizia” a tutto vantaggio dei cittadini e delle imprese». Si richiede, inoltre, «il riconoscimento di un ruolo regionale, anche in coordinamento con la recente riforma nazionale delle disposizioni sull’organizzazione di giudici di pace (d.lgs. n. 116/2017) nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace», nonché di poter legiferare in modo residuale su tutti quegli aspetti «non riconducibili ai principi che da un lato assicurino l’indipendenza e l’autonomia dei giudici di pace, dall’altro garantiscano i livelli minimi essenziali a il libero accesso alla giustizia da parte dei cittadini».

⁴⁵ Scopo delle istanze è realizzare il superamento dell’accentramento della finanza pubblica indotto dalla crisi e il ripristino dell’impianto originario della legge delega sul federalismo fiscale. Obiettivi assai ambiziosi, che comportano la soppressione dei trasferimenti statali e il passaggio ad un sistema fondato sulla fiscalizzazione. Si ricomprende anche una riforma del finanziamento degli enti locali e, tramite la compartecipazione ai tributi erariali, la creazione di due fondi, uno a favore dei comuni e uno a favore delle province e delle città metropolitane. Ancora una volta, il documento esprime una visione molto ampia dell’autonomia, fondata su una riforma radicale della finanza pubblica, che consenta – tra l’altro – «la massimizzazione delle opportunità di investimento sul territorio regionale».

⁴⁶ In questo settore si richiedono competenze «anche in deroga ai vincoli previsti dalla disciplina nazionale sulle forme pensionistiche complementari e in particolare dal D.P.C.M. 20 dicembre 1999...» e l’attribuzione alla Regione del gettito di imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione riferiti al territorio regionale, di cui all’art. 17, I comma, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252.

ce, insomma, una conoscenza dettagliata dei sistemi di regolamentazione e di attuazione delle singole politiche pubbliche e la tensione a ristrutturarle a partire dalla Regione, che si pone come un esempio di efficienza da rafforzare e promuovere.

Va poi ricordato che tutte queste richieste verranno ulteriormente elaborate dalla Giunta regionale e dai singoli Assessorati come base per la stipula dell'intesa vera e propria e che faranno riferimento a specifiche funzioni amministrative. E, invero, a seguito di tale Risoluzione, la Giunta ha elaborato una bozza di intesa in cui si dettagliano le funzioni richieste partendo dalle tre aree ritenute le più urgenti, vale a dire l'area sanitaria, l'istruzione e l'ambiente, che sono anche le più mature in termini di richieste da avanzare.

5.4. ... e quello del Veneto.

A sua volta, il Veneto, immediatamente dopo il referendum, cioè il 23 ottobre 2017, ha approvato ad opera della Giunta regionale la D.G.R. n. 1680 di istituzione della *Consulta del Veneto per l'Autonomia*, organismo rappresentativo dell'intero "Sistema Veneto" con funzione di supporto alla *Delegazione trattante regionale*, nominata il 15 novembre 2017, e la D.G.R./d.d.l. n. 35, concernente "Proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione relativa a: Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'art. 2, II comma, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto". Tale proposta è stata poi sottoposta ed approvata dal Consiglio Regionale ed ha costituito il punto di partenza per le trattative da instaurare con il Governo; in essa si sottolinea anche la necessità di ampie consultazioni degli enti locali e della società civile.

Quanto ai contenuti, il progetto prevedeva nel dettaglio i diversi passi da intraprendere per giungere alla definizione dell'intesa: un Tavolo generale di coordinamento Governo-Regione, tavoli tecnici tematici sempre paritetici che avrebbero dovuto, in primo luogo, compiere una ricognizione dello stato attuale delle competenze tenendo conto della giurisprudenza costituzionale e, in seguito, «indicare le principali macro-funzioni amministrative ad oggi esercitate dalla Regione e dallo Stato, con

precisazione delle relative modalità di esercizio e del corrispondente costo sostenuto per quest'ultimo, evidenziandone l'impatto finanziario a carico del bilancio, rispettivamente, della Regione e dello Stato»⁴⁷; sempre in quella sede, la Regione risulta autorizzata a procedere materia per materia ed, eventualmente, alla stipula di singole intese per singole materie o aree. Da notare che, secondo il Veneto, l'attribuzione delle risorse finanziarie dovrà essere parametrata avendo come riferimento gli stessi criteri che si adottano per le Regioni speciali e, segnatamente, per la Regione Trentino-Alto Adige.

Stabilito il procedimento, il p.d.l. Veneto – confluito nel 2018 nel p.d.l. delega presentato nella nuova legislatura – entrava poi nei contenuti, considerando le singole materie ad una ad una e specificando per ciascuna di esse sia le funzioni legislative richieste sia le ulteriori funzioni amministrative da trasferire; il tutto articolato in 10 sezioni (organizzate secondo la logica dei settori organici) e in 63 articoli⁴⁸. Quale esempio significativo si possono in questa sede ricordare alcune delle materie che saranno poi oggetto del Preaccordo sottoscritto nel febbraio del 2018 con il Governo.

In materia “Tutela della salute”, la potestà legislativa ai sensi dell'articolo 117, IV comma, oggetto di proposta di traslazione (art. 16) è quella con riferimento ad ogni aspetto relativo alla organizzazione e al Governo del sistema sanitario regionale, inclusa la disciplina del reclutamento e del regime dei dirigenti e dei dipendenti del servizio sanitario regionale. Sul sistema di governance delle Aziende sanitarie si chiedeva di riconoscere alla Regione la facoltà di modificarne gli assetti anche accorpando, ove si ritenesse necessario, le aziende sanitarie territoriali o ospedaliere e le aziende ospedaliero-universitarie, nonché costituendo aziende trasversali di carattere regionale. Il finanziamento del sistema sanitario regionale avrebbe dovuto essere interamente a carico del bilancio regionale. In tal

⁴⁷ V. Regione Veneto, Deliberazione del Consiglio Regionale n. 155, in *BUR* Veneto, versione informatica, n. 113 del 20 novembre 2017.

⁴⁸ Cfr. il dettaglio nell'Allegato 1 alla deliberazione del Consiglio regionale veneto n. 155 del 15 novembre 2017 relativa a: *Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.*

modo, la Regione «si assume la responsabilità esclusiva del proprio sistema sanitario regionale, salvo che per la determinazione dei diritti e dei livelli essenziali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che rimane di competenza della legge statale».

Più articolate le richieste in materia di “Istruzione”, comprendenti anche le norme generali in materia di istruzione di competenza esclusiva dello Stato. Si legge infatti negli artt. dal 3 al 6 del p.d.l. in esame che la Regione richiede, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale, la potestà legislativa ai sensi dell’articolo 117, III comma, della Costituzione, con riferimento: a) alla disciplina delle finalità, delle funzioni e dell’organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale; b) alla disciplina delle modalità di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, in collaborazione con l’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) per la partecipazione delle istituzioni scolastiche regionali alle iniziative nazionali; c) alla disciplina dei percorsi di alternanza scuola-lavoro; d) alla disciplina dell’organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche e formative regionali, nel rispetto delle disposizioni statali in materia di ordinamento civile.

Quali ulteriori competenze regionali si richiedevano: la potestà legislativa ai sensi dell’articolo 117, IV comma, della Costituzione, con particolare riferimento: a) alla disciplina della programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) alla disciplina della programmazione delle rete scolastica sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale e alla distribuzione dello stesso tra le istituzioni scolastiche; c) alla disciplina dell’assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie del Veneto; d) alla disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola; e) alla disciplina dell’educazione degli adulti.

Molte le richieste relative alla disciplina del personale delle istituzioni scolastiche regionali e, in particolare (art. 5): la facoltà di istituire con legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, i ruoli del personale delle istituzioni scolastiche e formative regionali e di determinarne la consistenza organica; la facoltà di stipulare tra-

mite contratti collettivi regionali, sentito il Ministero il MIUR, gli istituti e le materie del rapporto di lavoro non riservati alla legge dalla vigente normativa statale in materia di pubblico impiego; la possibilità di esercitare le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di istruzione, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o regionale. Tra tali attribuzioni sono comprese le funzioni esercitate dall'Ufficio scolastico regionale e connesse alla titolarità e gestione del rapporto organico e di servizio del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario delle istituzioni scolastiche e formative regionali. Si auspica, pertanto, che siano trasferite alla Regione del Veneto le risorse umane assegnate all'Ufficio scolastico regionale, comprese le sue articolazioni a livello provinciale. Da ultimo, sempre in questa materia, l'art. 6 prevedeva che fossero trasferite alla Regione del Veneto le funzioni amministrative relative alla concessione dei contributi destinati alle scuole paritarie presenti sul territorio regionale.

Pur essendo molto concentrato sulle funzioni legislative e su uno sforzo di riorganizzazione dei poteri (propri o da acquisire) sulla base dei c.d. Settori organici, quei Settori Organici introdotti dalla legge delega n. 382/1978, anche il Veneto non nasconde la sua ambizione ad appropriarsi del controllo strategico su settori importanti per la Regione quali l'istruzione, il lavoro, la sanità e l'ambiente, enfatizzando il proprio ruolo soprattutto nel settore del lavoro pubblico, in cui essa si propone di sostituirsi allo Stato. Anche nella determinazione dei requisiti per l'accreditamento (ad esempio delle "agenzie per le imprese") vi è richiesta di autonomia in deroga a quanto previsto dalla normativa regolamentare di provenienza statale. Si assiste, insomma, ad un tentativo di ridisegnare le regole che presiedono all'erogazione dei servizi e alla gestione del territorio, benché – come è stato rilevato – le funzioni che poi si rivendicano non sempre sono di grande rilevanza (si pensi ad esempio, nell'ambito della materia "Governo del Territorio", alla richiesta di determinare «la disciplina delle fasce di rispetto cimiteriali e stradali, i limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi, turistici e commerciali e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico a parcheggi ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici e della re-

visione di quelli esistenti»). Si tratta, quindi, di rivendicazioni che interessano tutti i settori di rilevanza per l'art. 116, III comma e che rivelano una ormai ampia dose di insofferenza verso regole decise dal centro.

5.5. Le trattative fino alla stipula dei tre preaccordi.

Aperte le trattative con il Governo il 9 novembre 2017, Lombardia ed Emilia Romagna si sono accordate per una gestione comune del processo con due riunioni tenutesi a Bologna il 17 novembre e a Milano il 21 novembre 2017. Obiettivo dell'accordo è quello di concentrare le richieste in certe aree, quali la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro e i rapporti internazionali e con la UE. L'unico lieve scostamento dipende dalla Lombardia che insiste affinché vengano da subito espressamente citate le sue richieste, particolarmente importanti per le autonomie locali, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed il Governo del territorio. Dopo una prima fase di accordo bilaterale, il 1 dicembre apre il negoziato anche la Regione Veneto.

Il 12 febbraio 2018 il Presidente della Regione Emilia Romagna riceve dall'Assemblea legislativa regionale il mandato a sottoscrivere l'intesa col Governo, contenuto in una specifica Risoluzione approvata dall'Aula senza nessun voto contrario. Oltre a ciò, l'Aula conferisce l'autorizzazione a proseguire il negoziato con l'Esecutivo nazionale che si insedierà dopo le elezioni del 4 marzo, su ulteriori materie da gestire direttamente, portando avanti parallelamente il confronto nelle commissioni consiliari competenti. Analoghi passi in tal senso vengono compiuti nelle altre due sedi Regionali con l'approvazione da parte dei relativi Consigli grazie anche al voto positivo delle opposizioni, a testimonianza dell'ampio e trasversale consenso di cui godono queste richieste.

6. I tre accordi preliminari del 28 febbraio 2018: un passo indietro verso l'uniformità?

Il 28 febbraio 2018 sono stati firmati a Palazzo Chigi gli *Accordi preliminari sulla autonomia differenziata* (di seguito *Preaccordi*) tra il Governo,

rappresentato dal sottosegretario agli Affari regionali e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Nel rendere noti tali accordi, il Governo ha annunciato che vi sono stati incontri preliminari per estendere il processo ad altre regioni quali il Piemonte, la Liguria, la Campania e la Puglia. Questi accordi, sottoscritti pochi giorni prima delle elezioni, sono solo i primi passi di un percorso che si prospetta lungo e che sarà ripreso nel corso della successiva legislatura. Proprio essendo il processo in itinere e rappresentando questi accordi lo stato dell'arte delle trattative intercorse, questi ultimi costituiscono un documento interessante per comprendere il processo in atto e le sue dinamiche.

Secondo quanto si evince dalla analisi di tali *Preaccordi*, rispetto alle amplissime richieste regionali che comprendevano tutte le materie previste nell'art. 116, III comma, si registra un considerevole ridimensionamento delle attribuzioni, ovviamente minore nel caso dell'Emilia Romagna che già autonomamente aveva di molto limitato le proprie richieste. Anzi, si può forse spingersi ad affermare come la filosofia dominante questa fase sia più simile alle limitate richieste emiliane che alle ampie e articolate richieste lombarde e venete.

Questo ridimensionamento è causato, da un lato, dalla visione di fondo che dominava l'impostazione della politica governativa illustrata sopra, ma – dall'altro – dalla laboriosità del processo che ha fatto seguito alle richieste regionali; esso comporta, infatti, l'insediamento di tavoli tecnici tra Regioni e Ministeri, l'attivazione dei quali necessita, dal lato della Regione, la piena consapevolezza di quanto si va effettivamente a rivendicare, al di là dei grandi disegni autonomistici e, da parte delle burocrazie nazionali, una sensibilità verso la domanda di autonomia da non ridurre alla concessione di una manciata, anche poco rivelante, di singole funzioni; sullo sfondo, ovviamente, il convitato di pietra, il Ministero dell'Economia, che dovrà poi entrare in campo per la partita principale, quella della definizione delle risorse. Va ricordato che, in questa prima fase, sono stati aperti 5 tavoli tecnici: sanità, istruzione, ambiente, lavoro e rapporti con l'Europa, mentre altri 18 sono stati posticipati all'esito delle elezioni del 4 marzo 2018.

Quanto ai contenuti, tali documenti – che nei *considerando* danno ragione e ripercorrono il percorso compiuto il quale, ovviamente, si presenta diverso nelle 3 diverse Regioni – sono composti da una parte comune,

identica per le tre Regioni, e una parte speciale (gli allegati). Quest'ultima, eccetto minori differenze rispetto alle materie che poco incidono sulla natura uniformante degli accordi stessi, presentano sostanzialmente la stessa struttura.

6.1. *La parte generale dei preaccordi.*

Per quanto riguarda la parte comune, nei documenti si afferma che l'Accordo – di durata decennale (art. 2) – ha per oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione dell'autonomia differenziata (art. 1) la quale, a sua volta, viene attribuita tenendo conto delle specificità proprie di ogni Regione e per realizzarne la crescita e lo sviluppo (art. 1, II comma). Oltre alla durata, l'art. 2 prevede un'ampia possibilità di derogare sia ai tempi che ai contenuti; una scelta naturale dal momento che, nonostante la sottoscrizione, i Preaccordi non possiedono forma vincolante e irreversibile; essi sono, in ultima analisi, semplici forme di work in progress, tappa importante ma non conclusiva di un processo che, come si è sottolineato, non è privo di asperità sia per gli aspetti sostanziali sia per quelli finanziari, per ora indeterminati, nonostante l'enfasi che su tali atti è stata posta dalla classe politica regionale che li ha descritti come il coronamento della propria azione politica in vista della chiusura della legislatura.

In tali accordi sono regolamentate, all'art. 3, le procedure per attuare le verifiche e il monitoraggio sia da parte del Dipartimento per gli affari regionali sia da parte delle Regioni e, all'art. 4, i meccanismi e i criteri per stabilire quali saranno le risorse destinate alla Regione per attuare l'autonomia differenziata. Sono proprio tali meccanismi che dovrebbero consentire di migliorare gli standard di rendimento delle istituzioni regionali, soprattutto a motivo della promessa, qui contenuta, di superamento del criterio di distribuzione basato sulla spesa storica in favore del criterio dei fabbisogni standard, da definire entro un anno e da attuare entro il quinquennio. Il passaggio è di vivo interesse ma occorre ancora una volta sottolineare che si tratta di uno *step* ancora preliminare necessitando tali meccanismi di attivazione e dovendosi a fortiori registrare, sul fronte delle risorse, un nulla di fatto, pur essendo quest'ultimo il capitolo crucia-

le⁴⁹. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, saranno determinate da un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione in termini di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, per consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate.

6.2. *Gli allegati: tutela e sicurezza del lavoro.*

Se la parte generale è identica per le 3 Regioni, nella parte speciale non si registrano differenze sostanziali; le materie sono le stesse per le tre Regioni richiedenti e gli schemi di attribuzione delle funzioni molto simili.

Se si passano infatti in rassegna i diversi allegati, si può vedere come – ad esempio – nella materia concorrente “tutela e sicurezza del lavoro” gli accordi prevedono il pieno rispetto dei livelli essenziali stabiliti dal d.lgs. n. 150/2015 che li determina in modo puntuale, ricomprendendovi anche gli aspetti organizzativi quali l'obbligo per le Regioni, sancito all'art. 11, di creare un'Agenzia regionale per il lavoro in convenzione con il Ministero del Lavoro, agenzia dotata di specifiche competenze elencate all'art. 18, I comma, dalla lettera a alla lettera m⁵⁰ e che non vengono de-

⁴⁹ All'art. 2 del p.d.l. statale n. 43 del 15 novembre 2017, il Consiglio Regionale del Veneto chiedeva esplicitamente i nove decimi del gettito dell'Irpef, dell'Ires e dell'IVA (come avviene in alcune Regioni a Statuto Speciale). Il p.d.l. delega presentato il 12 luglio 2018, pur dedicando un intero articolo (art. 7) alle risorse, sfuma le richieste iniziali, trasformandole in una «compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali ... o di aliquote riservate», come stabilite da una Commissione paritetica Stato-Regione, sulla base iniziale della spesa storica. Viene inoltre proposto di ridiscutere le quote di compartecipazione ogniqualvolta norme statali vadano a ridurre il gettito per la Regione di più di un punto percentuale e, nel caso, di garantire comunque alla Regione, in via transitoria, le stesse risorse dell'anno precedente. I costi standard verrebbero quindi implementati in un periodo di cinque anni dalla suddetta Commissione, tenendo conto della popolazione residente, della capacità fiscale e delle caratteristiche territoriali del Veneto. Infine, la legge delega prevedrebbe che le risorse trasferite al Veneto seguano «le stesse dinamiche positive del PIL della Regione» e, quindi, aumentino in congiunture economiche positive e rimangano stabili in quelle negative.

⁵⁰ Tale articolo è l'unico richiamato espressamente dalla Regione Lombardia mentre gli altri due preaccordi menzionano solo in generale i livelli essenziali.

rogate dall'accordo stesso. Viene invece prefigurato un ampliamento dell'autonomia legislativa per regolare e integrare le prestazioni di politica attiva al fine di coordinarle, soprattutto quanto alla durata, con quelle di politica passiva, e per introdurre e disciplinare *misure complementari* (enfasi aggiunta) di controllo in materia di lavoro quando le funzioni sono oggetto di regolazione regionale; la vigilanza può essere anch'essa regionalizzata ma solo in raccordo con il competente Ispettorato Territoriale del Lavoro.

Come è stato osservato⁵¹, non si tratta di un trasferimento corposo, soprattutto se lo si paragona con le richieste avanzate; e, tuttavia, se si ottenessero questi pur modesti risultati, soprattutto se accompagnati da finanziamenti *adeguati e certi* (enfasi aggiunta), che evitassero le defatiganti trattative che vengono poste in essere anno per anno con lo Stato sulla ripartizione dei fondi, si tratterebbe di un importante passo avanti nel senso di una razionalizzazione del comparto, visto che – al presente – la duplicazione delle competenze per la tutela dei lavoratori su due livelli di Governo, Stato e Regione, è stata problematica nonché causa di inefficienze.

Si può ricordare, per concludere su questo aspetto dei Preaccordi, che il Veneto, nel disegno di legge del 2017, aveva richiesto un incremento del 50% delle risorse destinate alle politiche attive, richiesta particolarmente ambiziosa ed onerosa e, pertanto, non recepita dal Governo. A dimostrazione dell'ampia forbice che separa il quanto richiesto (il Veneto infatti aveva avanzato ambiziose istanze, ricomprendendo poteri – non specificati – nell'ambito delle politiche migratorie) da quello che effettivamente compare nel Preaccordo.

6.3. *Gli allegati: l'istruzione.*

Altro esempio di sostanziale uniformità tra le Regioni è offerto dall'istruzione in cui, peraltro, si prevedono interessanti trasferimenti finalizzati al potenziamento dell'istruzione tecnica⁵². Verrebbero conferite alle

⁵¹ Si veda G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 625.

⁵² Degne di nota, con riguardo alla materia "istruzione" nelle sue diverse accezioni costituzionali, sono le osservazioni di Di Cosimo: «Il caso delle "norme generali sull'i-

Regioni poteri per la *programmazione dell'offerta di istruzione regionale* con la relativa dotazione dell'organico e l'attribuzione (del personale n.d.a). Si precisa (art. 1, allegato n. 2), però, che tale programmazione deve avvenire tramite un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale e che resta fermo «l'assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche». È poi possibile integrare con un Fondo regionale apposito gli organici (come previsto dalla legge sulla Buona Scuola⁵³) per esigenze di personale non coperte

istruzione” è un po' diverso, dato che la riforma del 2001 attribuisce la materia “istruzione” alla competenza concorrente (...). Se ipotizziamo un “avanzamento singolo”, dalle materie esclusive statali a quelle concorrenti, avremmo la ricomposizione della materia istruzione che l'art. 117 Cost. spezza attribuendone una parte alla competenza esclusiva (le norme generali) e una parte alla competenza concorrente (le norme non generali). Se ipotizziamo invece un “avanzamento doppio”, la Regione diverrebbe titolare di una competenza residuale per le “norme generali sull'istruzione”, cioè più forte di quella concorrente, il che sarebbe contraddittorio: la legge regionale avrebbe maggiore spazio per la disciplina della parte di materia più rilevante rispetto alla disciplina della parte meno rilevante. Si evita la contraddizione ipotizzando che entrambe le materie, tanto la materia esclusiva “norme generali sull'istruzione” quanto la materia concorrente “istruzione”, transitino fra le materie di competenza residuale. Ma a questo punto l'intero settore dell'istruzione passerebbe nelle mani della Regione, salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, il che ripropone i problemi connessi al passaggio integrale di una materia esclusiva fra le materie residuali (clausole trasversali...», G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, cit.

⁵³Cfr. LXIX comma, art. 1, legge 13 luglio 2015, n. 107 che recita: «All'esclusivo scopo di far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte dall'organico dell'autonomia come definite dalla presente legge, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, ad esclusione dei posti di sostegno in deroga, nel caso di rilevazione delle inderogabili necessità previste e disciplinate, in relazione ai vigenti ordinamenti didattici, dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, è costituito annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un ulteriore contingente di posti non facenti parte dell'organico dell'autonomia né disponibili, per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo. A tali necessità si provvede secondo le modalità, i criteri e i parametri previsti dal citato decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81. Alla copertura di tali posti si provvede a valere sulle graduatorie di personale aspirante alla stipula di contratti a tempo determinato previste dalla normativa vigente ovvero mediante l'impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti aventi efficacia limitatamente ad un

dall'organico stesso, il tutto «ai sensi della normativa vigente in materia di contratti a tempo determinato». In generale, dunque, l'istruzione resta una competenza dello Stato mentre – e questo potrebbe diventare interessante nel tempo – verrebbe attribuita alla Regione la competenza legislativa a disciplinare *le modalità organizzative e attuative* idonee a realizzare un Sistema integrato di Istruzione professionale e istruzione e formazione professionale, pur nel rispetto delle prerogative dell'USR e secondo la normativa nazionale (d.lgs. 13 aprile 2017, n. 61). Anche qui, come nel caso del lavoro, si compiono passi avanti nel tentativo di superare la duplicazione delle competenze, sparse sui diversi livelli di Governo, per pervenire – ove possibile data la legislazione nazionale vigente – a un'offerta formativa ampia anche nel settore della formazione professionale, molto richiesta dai settori produttivi insediati nei territori regionali. Razionalizzare questo comparto potrebbe infatti diventare una leva molto efficace per superare la carenza di personale che affligge alcuni settori dell'economia del Paese a fronte – e questo è paradossale – di un altrettanto alto tasso di disoccupazione.

Le Regioni – sempre se tali accordi saranno ratificati – possono, ancora, ottenere la competenza a definire l'*organizzazione* delle Fondazioni ITS, cardine del c.d. “terzo canale” dell'istruzione, ma anche in questo caso con molte riserve quanto al rispetto della legislazione nazionale e in accordo con l'Ufficio Scolastico Regionale; esse potranno *programmare*, d'intesa con le Università, anche l'offerta di nuovi corsi universitari funzionali alle esigenze produttive del territorio, sempre rispettando «gli standard di sostenibilità dei corsi di studio universitari» stabiliti a livello statale dall'Anvur e le norme sul reclutamento dei professori universitari. Quanto alle risorse, si dice che le Regioni possono costituire fondi integrativi pluriennali sia per la didattica sia per la ricerca e anche per la c.d. terza missione, senza specificare come tali Fondi verranno finanziati. Analoga mancata previsione caratterizza i Fondi che le Regioni potranno istituire per le misure di sostegno al diritto allo studio universitario (art.

solo anno scolastico. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse disponibili annualmente nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca indicate nel decreto ministeriale di cui al primo periodo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 64, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133».

6). Solo con riguardo al Fondo per l'edilizia scolastica (art. 5, allegato 2) si precisa che in esso confluiranno le risorse dei fondi nazionali per la prevenzione dei sismi.

In sostanza, in questa materia, va evidenziato che l'ampiamiento delle competenze riguarda essenzialmente poteri di programmazione e organizzazione dell'offerta di istruzione regionale finalizzati a innalzare le competenze dei giovani in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio rispondendo alla domanda di competenze e professionalità del sistema delle imprese. Centrale risulta, dunque, lo sforzo che le Regioni perseguono di rafforzare la formazione tecnica post-diploma soddisfacendo la necessità di tecnici specializzati del sistema economico-produttivo locale. Sempre a questo scopo, in Emilia Romagna, si prevede che – d'intesa con la Conferenza Regioni-Università presente in Regione – si possano mettere in campo nuovi percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio.

Solo una osservazione per quanto riguarda la Lombardia, che otterrebbe gli stessi poteri dell'Emilia Romagna e del Veneto: l'accordo non dà seguito alla richiesta, contenuta nella Risoluzione consigliere lombarda, di regionalizzazione del Fondo Finanziamento ordinario per le Università mentre si prevede una regionalizzazione del Fondo integrativo per il Diritto Allo Studio Universitario, richiesta che giace sul tavolo del Ministro da alcuni anni.

6.4. *Gli allegati: la tutela della salute.*

Ampliato risulta essere il comparto della salute, in cui già assai ampie e complesse sono le competenze regionali, pur con i molti interventi ed intrecci della normativa statale. Fatto salvo il rispetto dell'equilibrio dei conti del sistema sanitario regionale, le Regioni saranno facoltizzate a *rimuovere i vincoli di spesa specifici*, con particolare riguardo alle politiche di gestione del personale⁵⁴ introdotti nel 2011, cioè all'apice della crisi dello spread, che ha portato all'insediamento del Governo Monti. Esse potranno poi stipulare specifici accordi con le Università per rendere più

⁵⁴ *Ex* art. 17, comma III-*bis*, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

coerente rispetto alle esigenze del territorio il sistema di formazione specialistica (in Veneto anche per i medici di medicina generale) dei futuri nuovi medici e l'accesso alle scuole di specializzazione tramite la creazione di borse di studio aggiuntive e la stipula dei c.d. "contratti di specializzazione-lavoro", affinché i medici in formazione specialistica possano essere inseriti a tutti gli effetti nelle strutture sanitarie regionali. Resta di competenza statale la definizione dei requisiti di accreditamento delle Scuole di Specializzazione.

Per intervenire a sostegno della formazione specialistica dei medici i cui limiti di accesso hanno fatto sì che, negli ultimi 5 anni, per 4.500 medici non sia stato possibile entrare in questo percorso, alle Regioni è attribuita "maggiore autonomia", senza che si specifichi però in quale ambito questa "autonomia" verrà declinata; dalla lettera del documento si evince che esse «potranno stipulare accordi con le università» e istituire borse di studio aggiuntive per gli specializzandi; potranno altresì «attivare percorsi finalizzati alla stipula dei citati contratti» i quali, peraltro, non potranno in alcun modo dare diritto all'accesso ai ruoli del SSN senza che sia stato fatto il relativo concorso. Una generica "maggiore autonomia" è attribuita alle Regioni «nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione», ovviamente solo agli assistiti residenti in Regione. Si allentano in questo caso i vincoli nazionali finalizzati all'esercizio di queste funzioni, con ciò consentendo alle Regioni un maggiore margine di manovra nell'adeguare i costi alle prestazioni. Anche in questo caso sarà fondamentale un monitoraggio degli interventi per evitare squilibri e disfunzioni.

Sempre nel comparto salute, le Regioni potranno attivare la procedura AIFA per il riconoscimento dell'equivalenza terapeutica tra farmaci⁵⁵ e potranno definire il sistema di *governance* delle Aziende e degli Enti del Servizio sanitario regionale. In questo caso, potrà essere predisposto un Piano pluriennale di investimenti per l'edilizia sanitaria, con tempi certi e risorse adeguate, evidentemente fornite dallo Stato; alle Regioni viene in-

⁵⁵ Per un'opinione critica sulla proposta di autonomia in campo sanitario, in riferimento alla tutela dei livelli essenziali di servizio, di solidarietà e di uguaglianza dei cittadini, si veda E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.

fine conferita «maggiore autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di gestione di fondi sanitari integrativi».

In campo sanitario la devoluzione di competenze segue, grosso modo, la stessa strada per tutte le Regioni; qualche elemento di differenziazione si rinviene nel caso del Veneto a cui, oltre agli interventi a favore dei Medici di Medicina Generale, viene conferita la facoltà di regolamentare la gestione del personale del Servizio Sanitario Regionale, compresa la regolamentazione dell'attività libero professionale; essa avrà la possibilità, in sede di contrattazione collettiva integrativa, per i dipendenti del Servizio Sanitario Regionale, prevedere incentivi e misure di sostegno, anche mediante l'utilizzo di risorse aggiuntive regionali da destinare, in particolare, al personale dipendente in servizio presso le sedi montane disagiate.

6.5. *Gli allegati: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.*

Corposo l'insieme delle competenze su tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. A differenza delle altre materie, l'allegato in questione presenta una struttura molto più organica e dettagliata. Nel primo articolo si stabilisce che le Regioni possono definire *con legge* l'allocazione agli enti locali delle funzioni amministrative che verranno loro attribuite dall'accordo; potranno anche allocare altre funzioni tranne quelle statali e quelle fondamentali degli enti locali. Analogo potere legislativo (cui si aggiunge il potere regolamentare) verrà attribuito alle Regioni al fine di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento di tali funzioni sia che rimangano all'interno dell'amministrazione regionale, sia che vengano attribuite agli enti locali. In questo caso, spetterà anche alla Regione la definizione dei principi generali che gli enti locali dovranno rispettare. Completa la riorganizzazione il potere, stabilito all'art. 3, di proporre l'adozione di atti regolamentari o amministrativi statali «sulla base di specifiche esigenze regionali»; tale proposta sarà accompagnata da una relazione illustrativa e da una relazione tecnico-finanziaria. A tale iniziativa deve dar riscontro l'ente competente entro 30 gg., il quale deve entro questo termine «avviare l'istruttoria»; in caso di inerzia dell'organo statale, le Regioni potranno sottoporre la questione in Conferenza Stato-Regioni al fine di ottenere un accordo in quella sede per determinare i tempi e le modalità di adozione dell'atto.

Infine, l'art. 4 trasferisce alle Regioni una serie di funzioni amministrative precedentemente statali (I comma), provinciali o comunali (II comma). Entrando nel dettaglio, la Regione potrà essere in grado di definire una programmazione triennale degli interventi di difesa del suolo e della costa regionali; bonifica dei siti contaminati di interesse regionale, nonché di rimozione dell'amianto; conservazione e valorizzazione delle aree protette regionali; tutela delle acque; risanamento della qualità dell'aria. Inoltre, individuerà gli ambiti territoriali ottimali per il superamento della frammentazione della gestione integrata dei rifiuti urbani e avrà competenza in materia di controlli sull'inquinamento acustico ed elettromagnetico. Infine, realizzando una richiesta presentata dai Consigli, alla Regione saranno garantiti poteri sanzionatori e di determinazione del danno ambientale.

I punti di riferimento a cui le Regioni devono attenersi sono le norme procedurali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni mentre le singole funzioni che verranno attribuite sono elencate nelle relative tabelle che, tra loro, presentano alcuni elementi di differenziazione; ad esempio, l'Emilia Romagna ottiene poteri nell'ambito della programmazione triennale degli interventi a difesa del suolo e delle coste regionali, della bonifica dei siti contaminati e di rimozione dell'amianto, conservazione e valorizzazione delle aree protette regionali e per il Piano di tutela delle acque, aria, rifiuti (in accordo con altre Regioni) e acque reflue, superamento della gestione integrata dei rifiuti urbani tramite l'individuazione delle Aree Territoriale Ottimali.

La Lombardia ottiene competenza in materia di prevenzione e ripristino del danno ambientale (con possibilità di surrogazione da parte del Ministero qualora rimanesse inattiva), di organizzazione amministrativa (inclusa la possibilità di dare principi agli Enti Locali, nel rispetto del diritto amministrativo procedimentale), di prelievi faunistici e abbattimenti in aree protette in codecisione con i gestori delle aree, di bonifiche (anche nella parte che attualmente è affidata agli Enti Locali), di controllo scarichi, di gestione dei rifiuti (ivi compresi i fanghi di depurazione, gli inceneritori e il commercio dei rifiuti) ed infine potrà definire le zone idonee ad ospitare discariche (compito attualmente degli Enti Locali) e stabilire accordi con altre Regioni per la gestione dei rifiuti solidi urbani.

La Regione Veneto, pur avendo richiesto il trasferimento in blocco

delle competenze del Magistrato delle Acque, nell'Accordo Preliminare ottiene solo il parere sull'attività di bacino, risultato ottenuto anche dalle altre Regioni. Tuttavia, come la Lombardia, il Veneto si approprierebbe della competenza in materia di prevenzione e ripristino del danno ambientale (con solita surrogazione ministeriale) e di organizzazione amministrativa. Inoltre, la Regione avrà la possibilità di individuare gli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione della raccolta differenziata (come l'Emilia-Romagna) e, più in generale, per la gestione dei rifiuti (incluso il controllo, che anche la Lombardia ha ottenuto, sul commercio di rifiuti e sull'incenerimento). Ancora, come la Lombardia, il Veneto avrà controllo sull'indicazione delle aree idonee o meno al posizionamento di discariche. Infine, la Regione otterrà potere di ordinanza contro il responsabile di danni ambientali, competenza attualmente assegnata agli Enti Locali.

6.6. *I rapporti con l'Unione europea.*

Quanto ai rapporti con l'Unione Europea, nell'*addendum*, Governo e Regione si impegnano a rafforzare le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione europea e all'intensificazione delle relazioni e cooperazione transfrontaliera. Inoltre, tutti e tre i documenti pongono l'onere in capo al Governo di migliorare la partecipazione delle tre Regioni al procedimento di formazione degli atti normativi dell'Unione, in particolare nelle materie di competenza aggiuntiva dell'art. 116, III comma, nel rispetto delle norme di procedura statali. I Preaccordi prevedono poi che il Governo presenti un disegno di legge per la ratifica dei protocolli alla Convenzione di Madrid del 1980⁵⁶ che garantisce agli enti locali una più incisiva partecipazione alla cooperazione transfrontaliera. Infine, anche se con formulazioni diverse, tutti e tre i Preaccordi prevedono che la Regione partecipi alle iniziative transnazionali che la riguardino, tramite procedimenti di consultazione regionale *ad hoc* (nel caso del Veneto, si specifica «anche promuovendo innovazioni legislative»).

⁵⁶ Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con legge 19 novembre 1984, n. 948.

I tre addenda ai Preaccordi, pur essendo molto simili, presentano – anche in questo caso – talune peculiarità che li differenziano: innanzitutto, per quanto riguarda le macroregioni, il Veneto esplicitamente cita la strategia macroregionale⁵⁷ (riferita alla macroRegione alpina), l’Emilia di quella adriatico-ionica (EUSAIR), mentre non se ne trova traccia nell’accordo con la Lombardia. Inoltre, le sole Regioni Lombardia e Emilia-Romagna chiedono un coinvolgimento maggiore nelle controversie di diritto europeo, in particolar modo quelle che riguardino eventuali contenziosi nelle materie coperte dall’art. 116, III comma. Infine, probabilmente ad indicare una precisa differenziazione politica tra le Regioni, che tuttavia non segue i contorni delle formazioni politiche che le governano, nei soli accordi con la Lombardia e l’Emilia-Romagna lo Stato e la Regione «convengono che è obiettivo della Repubblica, e quindi anche delle Regioni che ne sono componenti essenziali, favorire il processo di integrazione europea e lo sviluppo della Regione euro-mediterranea e della Regione alpina», mentre non vi è traccia di questa dichiarazione, di natura puramente politica, nell’*addendum* del Veneto.

7. I primi passi della XVIII legislatura: solo accelerazione o un cambio di passo? Un quadro ancora in fieri.

7.1. La nuova spinta politica delle Regioni verso la differenziazione.

«Entro la fine dell’anno auspico di arrivare alle leggi sull’autonomia per quanto riguarda Lombardia, Veneto e Emilia Romagna». Questa dichiarazione di Erika Stefani, allora Ministra per gli Affari Regionali, twitata l’8 agosto 2018, esprime sinteticamente la volontà del Governo Conte I, insediatosi nel giugno del 2018, di riprendere il percorso verso l’autonomia differenziata avviato con i referendum dell’ottobre 2017 e conclusosi *ad interim* con i 3 Accordi preliminari sopra analizzati. Pur essendo stati un passo rilevante nel percorso verso la maggiore autonomia prevista dall’art. 116, III comma, tali accordi sono apparsi fin dagli albori della XVIII legislatura già superati dai fatti accaduti tra la sottoscrizione e

⁵⁷ Di cui alla Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018.

il periodo immediatamente successivo all'insediamento del nuovo Governo: e, invero, questo parziale superamento del punto conclusivo raggiunto *ad interim* nel febbraio del 2018, alla fine della legislatura, si evidenzia, ad esempio, per le nuove richieste avanzate dalle Regioni capofila e dal numero di ulteriori Regioni che hanno attivato, pur secondo modalità differenti e con diverso grado di maturazione delle richieste, il percorso della differenziazione (o del rafforzamento dell'autonomia, come taluni preferiscono chiamarla)⁵⁸, cosicché il panorama che si profilava nell'agosto del 2018, prima della pausa estiva del Parlamento e del Governo, appariva ben più ampio e coinvolgeva ormai la maggior parte delle Regioni italiane che, con tempi e modalità diverse, si sono impegnate a salire sul treno, ormai lanciato, del regionalismo differenziato.

A fine luglio, infatti, il Ministro ha avviato colloqui con diverse Regioni: alle 3 apripista si sono aggiunte Toscana⁵⁹, Piemonte⁶⁰, Marche e Umbria⁶¹ che hanno attivato un tavolo di confronto con il Ministero Affari Regionali, mentre altre – quali la Liguria⁶², il Molise e la Puglia – sono pronte a seguirne l'esempio.

⁵⁸ Anche il Comune di Milano, con il Sindaco Sala, pare intenzionato a muoversi in questa direzione, superando il tradizionale antagonismo politico (sinistra-destra) tra Comune e Regione. Il 26 luglio vi è stato infatti il voto unanime del Consiglio Comunale di Milano in tema di autonomia finanziaria, in parallelo con l'avvio delle trattative romane sulle materie da trasferire alla Regione.

⁵⁹ A luglio si legge sulla stampa quotidiana che Regione Toscana e Ministero degli Affari regionali e delle autonomie designeranno a breve le rispettive delegazioni trattanti che si incontreranno per esaminare concretamente le richieste di maggiore autonomia avanzate al Governo da parte della Regione Toscana.

⁶⁰ In Piemonte, la Giunta regionale ha varato il 20 luglio scorso un documento da sottoporre al Consiglio affinché quest'ultimo lo validi come atto di indirizzo. Il documento contiene l'aggiornamento della deliberazione del gennaio scorso che poi era stata discussa con le forze economiche, sociali, con gli enti locali e con l'Università e che ha presente la condizione demografica, istituzionale e socio-economica reale del territorio.

⁶¹ Marche e Umbria hanno attivato discussioni tra loro e con il Governo per un'intesa pluriregionale.

⁶² La Liguria ha attivato al suo interno molte discussioni sul tema, coinvolgendo la società civile e il mondo culturale. In un incontro pubblico dal titolo "Nord chiama Sud", i Presidenti regionali Giovanni Toti, Attilio Fontana e il sottosegretario agli Affari regionali Stefano Buffagni hanno respinto l'idea di nuove Regioni speciali e hanno inve-

Le domande che si sono aperte, a quel punto, riguardano la natura e le prospettive di tale fenomeno: si tratta di mere aperture di tipo politico o viene coinvolta la struttura delle Regioni e, in un certo senso, anche quella dello Stato? Dopo il fallimento della riforma Boschi-Renzi, la necessità di riforme costituzionali e istituzionali si è orientata altrimenti, muovendosi dal piano costituzionale generale a scelte e proposte di taglio squisitamente politico, con accenti inediti rispetto alla mera modifica formale del testo del 1948/2001? Siamo in presenza di una nuova, più concreta e realistica stagione “costituente” delle Regioni? Siamo in presenza di una forma più dinamica di «partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze»⁶³? Di una “specialità diffusa”⁶⁴?

Vi sono stati segnali che indicherebbero questa nuova prospettiva, a partire – tanto per far un esempio – dalla discussione aperta durante l’Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti del 20 Luglio 2018 in cui, alla presenza del Ministro per gli Affari regionali, si è discusso della ricerca Censis «il ruolo della dimensione regionale nell’evoluzione del mosaico territoriale italiano – una nuova *constituency* per il prossimo ciclo politico-istituzionale» o, ancora, della reviviscenza del mai sopito tema della macroregioni, risollevato dalla Regione Abruzzo tramite una interlocuzione molto interessante con Sabino Cassese.

È difficile tentare di dare una risposta a tutte queste questioni. Per ora ci si può limitare ad accennare a qualche ipotesi e, soprattutto, tenere

ce valorizzato la posizione dell’Emilia Romagna che in più settori ha ribadito come occorra lasciare competenze allo Stato perché è necessaria una visione comune di molti problemi (es. energia). Molto importante per la Regione è la questione dei porti, su cui in aprile è stato siglato un patto a Trieste tra Liguria, Friuli, Veneto e Lombardia al fine di ottenere per i porti italiani autonomia finanziaria e poteri di organizzazione della governance.

⁶³ Già nel 2004 S. Agosta ipotizzava che si potesse andare in questa direzione. V. S. AGOSTA, *L’infanzia “difficile” (... ed una incerta adolescenza) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 321.

⁶⁴ La formula è stata coniata da G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 47.

monitorato il processo in atto, per cogliere nella ridda dei documenti e delle dichiarazioni politiche dei vari protagonisti gli elementi di maggiore interesse.

7.2. Le posizioni delle diverse regioni all'abbrivio della nuova legislatura.

Che si legge dunque, espressamente o solo in filigrana, in questo complesso quadro in continua evoluzione? Un utile supporto viene dal dossier del Servizio Studi del Senato del luglio 2018 intitolato, non a caso e un po' provocatoriamente, "Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo"⁶⁵, letto in combinato disposto con le varie dichiarazioni dei protagonisti del processo in corso, ben documentate nel sito del Cinsedo nelle sue varie articolazioni.

7.2.1. Lombardia.

Cominciando dalla più ingombrante delle Regioni italiane, culla delle rivendicazioni di maggiore autonomia in forza della sua posizione socio-economica che ne fa quasi uno Stato dentro lo Stato, una volta siglata l'intesa di febbraio, essa ha proseguito nel suo percorso siglando, a sua

⁶⁵ Secondo l'accordo, 10 sono le Regioni che, pur non avendo sottoscritto accordi preliminari con il Governo, si stanno muovendo verso forme di regionalismo differenziato. In particolare, si legge nel dossier del Senato, 7 hanno già formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: con loro il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. Altre 3 Regioni non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo. Si tratta di Basilicata, Calabria e Puglia. Due Regioni invece – Abruzzo e Molise – non risultano aver avviato iniziative formali per l'avvio della procedura *ex art.* 116, III comma, della Costituzione. Per quanto riguarda le altre Regioni, Puglia, Calabria e Basilicata sono ancora alla fase iniziale dell'iter, pur avendo assunto iniziative in vista della richiesta di maggiore autonomia. La Puglia ha in corso un approfondimento sul regionalismo differenziato affidato all'Ipres; in Calabria il Consiglio ha previsto la calendarizzazione di un atto di indirizzo in materia e in Basilicata il Consiglio regionale ha già approvato un atto di indirizzo nei confronti della Giunta per sollecitare approfondimenti sulle opportunità del regionalismo differenziato e, contestualmente, ha avviato una propria attività istruttoria.

volta, un Accordo con vari enti locali e sociali, nella logica sussidiaria di valorizzazione degli enti intermedi, con l'intento di coinvolgerli nel processo in corso⁶⁶.

Essa ha partecipato a vari incontri con il Ministero degli affari regionali e, tra questi, all'incontro del 26 luglio 2018 in cui è stato presentato un dossier con richieste circostanziate sulle diverse materie, già declinate per specifiche funzioni, atto a fissare nel dettaglio e in maniera completa le competenze di cui si chiede la concessione. Questo dossier costituirà la base per la trattativa con i diversi ministeri ma soprattutto con il Ministero delle Finanze che è, come noto, uno dei momenti più delicati dell'intero processo. Tale dossier fa riferimento a 11 aree tematiche⁶⁷ entro cui si raggruppano le 15 materie e le relative funzioni già richieste, mentre per le altre materie su cui si avvanzerà successivamente istanza si deve attendere la chiusura dell'istruttoria regionale, la quale – tuttavia – dovrebbe avvenire in tempi brevi perché, come affermato dal Presidente lombardo, «la massima celerità ... è quello che il nostro Paese attende da troppi anni. L'autonomia verrà apprezzata non solo dai cittadini e dalle Regioni che stanno già portando avanti questa richiesta, ma anche da quelle che magari oggi sono un po' più timide».

⁶⁶ Il 15 maggio 2018 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato con D.C.R. n. 16 un Ordine del giorno che impegna il Presidente di Regione Lombardia e l'Assessore all'Autonomia e Cultura, ad avviare le azioni conseguenti all'Accordo preliminare, ad allargare la trattativa a tutte le 23 materie costituzionalmente previste e ad approfondire i più ampi margini di autonomia sulle cinque materie indicate nell'Accordo preliminare. Si veda <http://www.Regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzionale/autonomia-della-lombardia/ripresa-percorso-attribuzione-art-116-3-comma>.

⁶⁷ Le 11 aree sono: Governo del territorio; grandi reti di trasporto e di navigazione; istruzione; ordinamento sportivo; porti e aeroporti civili; rapporti internazionali con l'UE e commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica; tutela dell'ambiente; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; welfare. Attenzione particolare viene data alla ricerca scientifica, in collegamento anche con i fondi europei cui attingere per potenziare la ricerca. E per utilizzare al meglio queste risorse, la Lombardia ha dichiarato di volersi svincolare dalla legislazione statale per poter programmare e organizzare le policy del settore in modo più efficiente; una ulteriore richiesta, funzionale a questo scopo, sarebbe la creazione della figura del ricercatore regionale aggregato alle imprese, figura che sarebbe fondamentale per la buona riuscita di tale politica.

In questo contesto e come già ricordato⁶⁸, l'Assessore Galli ha parlato di una trasformazione di tutte le competenze concorrenti in competenze esclusive della Regione; si tratta di una ipotesi già avanzata e discussa in dottrina che, alla luce di quanto si profila al momento attuale, sembra assumere una diversa valenza. E, invero, nessuna delle richieste e delle intese entra in merito a questa questione, specificandone la portata, se cioè la richiesta comporti una deroga a singole regole (parallelamente alla richiesta di singole funzioni) o se l'intento sia di svincolarsi anche dai principi fondamentali definiti dalla legislazione nazionale⁶⁹ che ostacolano la Regione nel perseguire i suoi obiettivi strategici. Come accennato, questa potrebbe essere una considerazione di metodo da scandagliare non in astratto ma caso per caso e materia per materia, elencando nelle future intese le norme statali che non dovranno più essere applicate nei diversi territori, comprese quelle che stabilissero principi fondamentali. Questo elemento dell'intesa (e della legge di recepimento) potrebbe contribuire a neutralizzare eventuali (e non improbabili) contenziosi relativi all'attuazione dell'intesa⁷⁰.

7.2.2. Emilia-Romagna.

Anche l'Emilia-Romagna⁷¹ ha riformulato le proprie richieste passando a 15 competenze; alle materie già definite, la Regione aggiunge, infatti, agricoltura, acquacoltura, protezione della fauna e attività venatoria; cultura e spettacolo e sport: in totale 15, tutte nell'ambito di aree strategiche come politiche per il lavoro, istruzione, sanità, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, relazioni internazionali e rapporti con la Ue.

⁶⁸ Vedi *supra* nota 20.

⁶⁹ Ad esempio, tutte quelle regole tecniche, poste a presidio dei procedimenti amministrativi del comparto: si pensi ai requisiti per l'accreditamento delle strutture sanitarie o delle agenzie per il lavoro.

⁷⁰ Questo pare essere anche il suggerimento desumibile dallo scritto di N. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, cit.

⁷¹ Tutti gli approfondimenti sul progetto di maggiore autonomia per l'Emilia-Romagna, dalla cronologia al dettaglio delle competenze richieste, fino ai documenti approvati, possono essere consultati nella sezione dedicata del sito della Regione Emilia-Romagna, al link: <http://www.Regione.emilia-romagna.it/autonomiaer>.

Pur ampliando le sue richieste, questa Regione si contrappone alla visione fatta propria dal Veneto quanto alle modalità con cui dare attuazione normativa alle intese. Mentre infatti il Veneto ha presentato un proprio progetto di legge delega da presentare al Parlamento nazionale, l'Emilia si esprime a favore di una legge nazionale su iniziativa del Governo che faccia seguito alla stipula dell'intesa. Si legge nel Comunicato stampa diffuso dal Presidente Bonaccini dopo l'incontro del 26 luglio con il Ministero: «abbiamo posto una questione di metodo sia in Conferenza delle Regioni, sia con la Ministra, su cui abbiamo registrato consenso: affinché il percorso sia lineare, trasparente e non conflittuale, è importante individuare *uno strumento normativo uguale per tutte le Regioni*. È legittimo avere opinioni diverse su quale sia lo strumento preferibile. Noi abbiamo fatto le nostre proposte, e cioè *una proposta di legge governativa sulla base dell'intesa definita con le Regioni*, approvata dalle Camere a maggioranza qualificata, e ci confronteremo. Certamente non faremo barricate e non abbiamo preclusioni, purché si trovi la soluzione più efficace e condivisa per fare in fretta e bene. Ma alla fine *servirà una scelta comune* e mi conforta aver trovato condivisione anche su questo». Differenziamoci sì, ma non troppo ...⁷².

7.2.3. Toscana.

Mentre le altre Regioni sono solo ai primi passi del percorso, con Risoluzioni delle rispettive Assemblee legislative che si limitano a dare mandato ai Presidenti di intraprendere le trattative con il Governo e, in Liguria, con l'insediamento di un Comitato Tecnico Scientifico che elabori una proposta da sottoporre al Governo⁷³, densa di spunti di riflessione appare la presa di posizione della Toscana.

⁷² Quanto alla consultazione degli enti locali, non risulta ad oggi alcuna presa di posizione degli stessi. Nell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Parlamentare per le questioni regionali alla fine della XVII legislatura, Mangiameli sostiene che essi vanno consultati una volta che l'intesa sia stata sottoscritta mentre D'Atena afferma che ciò va fatto prima della conclusione dell'intesa. Analogamente A. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit.

⁷³ Questa la dichiarazione del Presidente della Regione Liguria, Giovanni Toti, di

Muovendo dalla considerazione che non è necessario aggiungere ulteriori Regioni speciali, la Toscana pone un accento particolare sul ruolo dello Stato e anche, in un certo senso, su una funzionalizzazione dell'autonomia al «rafforzamento dell'intera compagine dello Stato», cui fa riscontro un incremento di cooperazione con lo stesso come espressione di un nuovo trend volto a modernizzare le istituzioni dopo il fallimento della riforma costituzionale. Nella visione di questa Regione, il regionalismo differenziato – lungi dall'essere un altro nome della “specialità” o persino una forma nuova di specialità che si costruisce su pretese di autonomia finanziaria spinta – sarebbe invece un nuovo modo di pensare allo Stato e alla sua organizzazione valorizzando quelle realtà che già manifestano correttezza nella gestione delle proprie finanze ed efficienza nella erogazione dei servizi ai propri cittadini. E, si legge tra le righe, chi vuole entrare nel processo deve prima dimostrare di essere stato in grado di svolgere i compiti che la Costituzione gli ha affidato⁷⁴; solo allora sarà possibile che se ne richiedano di ulteriori. In estrema sintesi, la visione che emerge da queste prime dichiarazioni non tende a contrapporsi allo Stato; essa tende, anzi, a rafforzarlo per poter disporre di una istanza centrale che monitori l'erogazione dei vari servizi e che intervenga qualora le Regioni non siano in grado di dare attuazione ai poteri e alle funzioni richieste.

Per realizzare questo disegno politico, la Regione – che non a caso è stata tra le prime ad aver richiesto ancora sotto il Governo Amato un incremento di poteri nei settori delle politiche ambientali e dei beni culturali, poi bloccato dal centralismo ministeriale – vuole arrivare ad affermare una visione dell'autonomia rigorosamente collegata con l'efficienza nella

Forza Italia: «L'obiettivo che ci siamo prefissi – ha spiegato il presidente Toti – è di iniziare ad elaborare i testi che verranno sottoposti al confronto di tutti gli *stakeholders*, dalle parti sociali ad Anci al Cal e ovviamente all'esame del Consiglio regionale. L'auspicio è arrivare entro l'autunno alla definizione di una proposta condivisa che Regione Liguria possa presentare in sede di negoziazione con il ministero degli Affari regionali».

⁷⁴Tra le affermazioni politicamente più significative si segnala la seguente: «Chiediamo più autonomia a partire da materie dove l'esperienza toscana si colloca a livelli di eccellenza per rilanciare il ruolo dell'Ente e per metterle a disposizione del Paese. (...) Siamo per una lettura pienamente “costituzionale” dell'articolo 116 – afferma Bugli – per farne uno strumento di crescita dei diritti e di crescita economica, per essere più forti e competitivi, per un regionalismo di tutte le Regioni. È di questo che già dai prossimi giorni discuteremo con il Governo».

programmazione delle politiche e nella erogazione dei servizi e a porsi come una buona pratica proprio in questo senso. Non a caso, una tra le prime richieste che vengono avanzate riguarda la sanità e un uso meno vincolato della stessa in cui, poiché tutte le ASL della Regioni hanno realizzato il pareggio dei loro bilanci, si chiede allo Stato di rimuovere il blocco delle assunzioni. Come si vede, non si tratta certo di una richiesta che comporta poteri legislativi aggiuntivi o specifiche funzioni amministrative bensì solo un sostanziale incremento delle risorse. In generale, poi, la Regione aspira anch'essa a nuovi poteri in una decina di materie: salute, Governo del territorio, ambiente, tutela del lavoro, istruzione e formazione, beni culturali, accoglienza dei richiedenti asilo, autonomie locali, coordinamento della finanza pubblica e dei porti da gestire in modo cooperativo rafforzando il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e delle Conferenza Unificata con gli Enti locali.

E come esempio di questo nuovo protagonismo delle Regioni che si dispiega all'ombra di uno Stato centrale capace di valorizzare le eccellenze e sostenere chi è più debole viene fatto l'esempio della legge Toscana di Governo del territorio che prevedeva consumo zero del territorio entro il 2019 mentre lo Stato si prefiggerebbe di realizzare tale scopo, secondo una recente proposta di legge, entro il 2050. Emerge quindi che la Toscana non vuole essere tarpata in questi suoi tentativi di perseguire l'eccellenza in tutte le proprie politiche.

7.2.4. Marche e Umbria: ipotesi di intesa pluriregionale?

Nel luglio del 2018 anche le Regioni Umbria e Marche hanno deciso di avviare congiuntamente il percorso istituzionale per una maggiore autonomia, come previsto dall'art. 116 Cost. I due Presidenti della Regione Umbria e della Regione Marche hanno infatti sottoscritto una lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri per comunicargli l'intenzione, già approvata dai rispettivi Consigli regionali⁷⁵, di avviare con-

⁷⁵ Questi i contenuti dell'ordine del giorno approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella quale si richiamavano gli ambiti in cui la Regione Umbria intende chiedere maggiore autonomia (gestione del paesaggio e dei beni culturali, sistema del sapere, della conoscenza, della formazione e dell'istruzione). Gli altri ambiti nei quali si richiede maggiore autonomia sono quelli della salute e politiche sociali; protezione civile, pre-

giuntamente il processo di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. individuando in modo pressoché unitario le ulteriori forme e condizioni di autonomia. A tal fine, entrambi i Presidenti chiedono di attivare un tavolo unitario di confronto istituzionale come previsto dall'art. 1, comma 571 della legge n. 147/2013.

Quale filosofia emerge da questa richiesta? È interessante mettere in luce come il punto ideale di riferimento è di natura squisitamente economica; le due Regioni, infatti, affermano di soffrire per non essere in grado di sviluppare pienamente le capacità dei loro territori e delle loro economie e ritengono che il Governo, visto non come possibile alleato ma come controparte nella ricerca dell'efficienza, debba modificare il suo approccio centralista e credere invece pienamente nella capacità dei territori di progettare il proprio sviluppo autonomamente.

Al fondo, da queste dichiarazioni emerge come il percorso dell'art. 116, III comma possa diventare una leva in grado di determinare una maggiore efficienza amministrativa capace di sostenere l'economia delle Regioni anche deboli economicamente (e quindi, di conseguenza, quella dell'intero Paese): «Un'autonomia organizzativa e finanziaria – ha dichiarato il Presidente dell'Umbria – consentirà di aiutare il nostro territorio in termini di sviluppo, di opportunità economiche e anche in termini di crescita»⁷⁶.

Di particolare interesse si presenta la scelta compiuta dalle due Regioni di procedere in modo congiunto, scelta che deriva da una storia di collaborazione che ha dimostrato il reciproco vantaggio di procedere secondo questa logica. «La scelta di una iniziativa congiunta tra le Regioni Marche ed Umbria – ha detto infatti il Presidente – nasce da una antica e positiva cooperazione che le due Regioni hanno maturato in vari settori, dalle infrastrutture alla gestione delle difficili vicende sismiche e della successiva ricostruzione del '97 e del 2016, fino alla sanità, settore dove è particolarmente intensa la cooperazione, con il numero unico di emer-

venzione sismica e rigenerazione urbana e infrastrutture; commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e sistema di acquisizione delle entrate; "governance" istituzionale e, infine, partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione Europea.

⁷⁶V. *www.regioni.it* n. 3418.

genza 112 ed il servizio di elisoccorso. Insomma, abbiamo in questo anno trasformato l'Appennino da barriera ad elemento di congiunzione delle rispettive comunità»⁷⁷.

7.2.5. Le prese di posizione delle Regioni del Sud.

Come si stanno muovendo in questo contesto le Regioni del Sud le quali, come è noto, hanno svariati problemi ad ottemperare alle esigenze dell'equilibrio finanziario posto come requisito costituzionale al fine di accedere a forme di autonomia differenziata? Mosse dal timore di veder diminuire i fondi pubblici loro destinati, tali Regioni ribadiscono che la differenziazione va controbilanciata da provvedimenti che non penalizzino chi è meno forte economicamente e socialmente. A ricordare il tema del mantenimento dell'uniformità, esse si richiamano alla competenza statale a fissare (e quindi a finanziare) i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

Questo è quanto si evince dalle prese di posizione del Presidente della Regione Molise il quale, parlando a nome dei colleghi delle Regioni meridionali in una riunione tenutasi a luglio nella sede della Regione Calabria, ha fatto esplicito riferimento a quelle realtà regionali che hanno minore capacità fiscale. A tale presa di posizione ha dato una prima risposta il Ministro agli Affari Regionali, certamente consapevole dei risultati elettorali e delle aspettative di tali Regioni. Per esse il riferimento anche simbolico ai livelli essenziali delle prestazioni, da finanziarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale costituisce una richiesta fondamentale al fine di assicurare un corretto funzionamento del sistema di redistribuzione interregionale delle risorse ed evitare un decentramento che vada ulteriormente ad accentuare il divario tra Nord e Sud. I principi di unitarietà dello Stato, della solidarietà, della sussidiarietà e dell'adeguatezza devono, nella visione delle Regioni del Sud, governare la redistribuzione delle risorse e non solo per quanto riguarda l'assegnazione futura degli stessi ma anche in relazione all'attivazione dei fondi già assegnati⁷⁸.

⁷⁷ V. sempre *www.regioni.it* n. 3418.

⁷⁸ Cfr. *www.regioni.it*, n. 3418 del 12 luglio 2018.

Dopo questa prima riunione e dopo il citato incontro con il Ministro, ha avuto luogo un ulteriore incontro sempre tra il Presidente del Molise e la Commissione Affari istituzionali della Conferenza Stato-Regioni in cui tutti questi principi sono stati ribaditi.

Coerentemente con questa visione, alla richiesta del mantenimento dei finanziamenti pubblici attuali si affianca una ulteriore richiesta che va anch'essa nella direzione di una "differenziazione", finalizzata a ricevere dallo Stato non ulteriori competenze, ma quel surplus di sostegno che consenta di superare il gap infrastrutturale che ancora le affligge. Tale intervento "straordinario", e quindi in qualche modo "diverso" dai normali sostegni pubblici, dovrebbe far sì che si possano mettere a frutto le situazioni di vantaggio di cui tali Regioni dispongono quali la bassa densità di popolazione, le eccellenze enogastronomiche e culturali da preservare e valorizzare, le oasi naturalistiche e i paesaggi di spiccato interesse ambientale nonché le enormi risorse idriche che servono anche le regioni limitrofe. È questo il senso delle richieste di differenziazione, cui si potrà dar seguito nella misura in cui tali Regioni saranno messe in grado di competere davvero con le Regioni del Nord.

7.3. La proposta di una legge di delegazione avanzata dalla Regione Veneto.

Il movimento che ha coinvolto le Regioni del Sud ha destato qualche preoccupazione in chi, come il Veneto, ha fatto dell'autonomia la cifra caratterizzante la sua proposta politica. Si temono scelte al ribasso, che si limitino a richieste relative a sole funzioni di dettaglio senza l'ambizione di giungere ad una ristrutturazione del nostro regionalismo nell'ottica della piena differenziazione⁷⁹.

⁷⁹ A tale timore la Ministra ha risposto che, se differenziazione deve essere, essa deve essere "diversa" anche sul piano dei contenuti. Si legge nel relativo Comunicato Stampa: «noi faremo un lavoro su misura, concentrato sugli interessi specifici delle diverse Regioni (...). Tutte le richieste sono legittime e sono anche tutte accoglibili. Dunque il timore di accordi al ribasso non deve esserci: il fatto che molte Regioni chiedano autonomia rinforza la richiesta, non la indebolisce. (...) Il punto è *come vengono declinate le richieste delle Regioni*».

Potrebbe essere questo uno di motivi che ha spinto il Veneto ad avanzare una nuova proposta di legge, questa volta nella forma della legge di delegazione, volta ad accorciare i tempi del processo rispetto alle procedure prefigurate nella scorsa legislatura. Come è noto, nella scorsa legislatura il recepimento delle intese avrebbe dovuto aver luogo tramite singole leggi per le singole Regioni richiedenti, leggi che la dottrina aveva ritenuto fossero coperte da riserva di assemblea, analogamente a quanto accade per le intese *ex art. 8 Cost.*, le quali vengono espressamente richiamate nei 3 Preaccordi del febbraio 2018.

Al di là degli aspetti tecnico-giuridici e dei dubbi sullo strumento scelto⁸⁰, si comprende come – sul piano politico – le Regioni più determinate nel richiedere l'autonomia non vogliano rinunciare ad occupare la scena e ad essere protagoniste del processo, proponendo soluzioni originali anche se problematiche, specchio di una posizione radicalmente critica rispetto agli assetti istituzionali del Paese⁸¹, che l'autonomia vuole rompere.

E, in effetti, una analisi della proposta evidenzia lo sforzo di contrastare le tendenze di chi ritiene che il processo della differenziazione debba venire “normalizzato” e ridotto ad un semplice ulteriore passo verso il decentramento.

Un primo elemento da sottolineare, che è un indice della novità perseguita, riguarda le tempistiche: il d.d.l. viene infatti proposto ben prima della stipula dell'intesa⁸², come del resto era accaduto nel caso del primo

⁸⁰ Sull'uso fatto dal Veneto dello strumento della legge di delegazione, contenente sia i principi generali sia quelli specifici, materia per materia, molti dubbi sono stati avanzati in dottrina. V. *supra* ad esempio E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.*, cit.

⁸¹ Tale atteggiamento si rinviene nelle dichiarazioni rilasciate dal presidente Zaia al momento della presentazione della proposta di legge-delega al Ministro per gli affari regionali il 12 luglio 2018. (v. *www.Regioni.it* n. 3418, giovedì 12 luglio 2018) secondo cui tale proposta, elaborata dalla Commissione istituita dalla Giunta regionale a seguito degli esiti del referendum regionale del 22 ottobre scorso, disegna un “innovativo percorso istituzionale”, individuando i principi di carattere generale, la composizione della commissione paritetica che dovrà predisporre i decreti legislativi e l'ambito di attribuzione di competenze nelle 23 materie.

⁸² In verità, l'idea del Veneto pare essere quella di un disegno di legge da presentare al Parlamento dopo la firma dell'Intesa. Il Presidente della Regione Luca Zaia ha infatti

p.d.l. Veneto, quasi a segnalare la necessità di una forte accelerazione al processo. Esso intende altresì chiarire che spetta alla Regione – e non al Governo – determinare non solo i contenuti ma anche, e soprattutto, l’orizzonte politico-ideologico in cui la Regione intende collocarsi. Tale proposta vale a specificare che, quanto avvenuto fin a quel punto (il referendum, le trattative che ne sono seguite, le scelte compiute sotto l’impulso della visione del Governo precedente, i Preaccordi ecc. ...– che come abbiamo visto limitavano l’intesa a poche materie –) è da considerarsi superato dai nuovi eventi conseguenti al cambio di classe politica intercorso dopo le elezioni del 4 marzo 2018 e confermato dalle elezioni regionali del Friuli Venezia Giulia. In poche parole: nella filigrana del testo sembra essere inscritta la pressione verso un nuovo inizio, una nuova prospettiva.

Sul piano formale, va segnalato che, secondo un indirizzo già sperimentato con il primo progetto di legge, la Regione riafferma – approfondendola – una sua presa di posizione sulla natura dell’iniziativa di cui si parla all’art. 116, iniziativa che, per il Veneto, coincide con l’iniziativa legislativa da presentarsi al Parlamento *ex art. 121 Cost.*, di spettanza esclusiva del proprio Consiglio Regionale, assecondando una linea interpretativa fatta propria, anche di recente, da quelle voci della dottrina che si pongono come difensori ad oltranza dell’autonomia regionale⁸³.

dichiarato che tale d.d.l. sarebbe «lo strumento che a parere dei tecnici della delegazione del Veneto appare il più opportuno per favorire il cammino parlamentare successivo alla sigla dell’Intesa»; sempre secondo Zaia, il disegno di legge delega del Veneto, «è un’interpretazione totale, millimetrica, delle previsioni contenute nella Costituzione, con l’indicazione delle 23 materie e delle risorse per gestirle. Di fatto, in questo modo, si ridisegna l’intera ossatura del Paese (...) perché, se tutte le Regioni avessero l’autonomia, così come prevista dalla Costituzione, il nostro Paese diventerebbe di fatto e di diritto uno Stato federale».

⁸³ Sul punto già A. ANZON, *Quale regionalismo differenziato?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, secondo cui si tratta, in questo modo, di garantire che la Regione non subisca indebite iniziative legislative rispetto ad intese sottoscritte e che la Regione stessa voglia denunciare. Da ultimo, in questo senso, anche G. PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, 4, 2018, in *www.dirittiregionali.it*. Altro tema affrontato dalla dottrina riguarda i soggetti dell’intesa. Chi sostiene come Chessa che l’iniziativa legislativa spetti al Consiglio Regionale ne desume che l’Intesa debba essere un atto congiunto Consiglio regionale/Parlamento, senza coin-

In realtà, la discussione sul tema, che vede contrapposti coloro che si sono pronunciati a favore della iniziativa riservata regionale e coloro che sono invece a favore dell'iniziativa governativa (come codificata anche nei Preaccordi del febbraio 2018) può essere ricomposta se si considera la natura sommamente politica dell'intero processo e, quindi, la possibilità che, da un lato, sia la Regione ad assumerla nel momento in cui si decide di attivare il processo ma che, dall'altro, spetti sempre alla Regione concordare col Governo le modalità di presentazione del disegno di legge recettivo dell'intesa. Va ancora ricordato, per concludere sul tema, che la stessa iniziativa prevista dalla Costituzione può riferirsi sia alla fase conclusiva del procedimento, come detto fin qui, ma anche al momento iniziale, in cui il Governo regionale, su impulso del Consiglio, notifica al Governo l'intenzione di attivare le trattative finalizzate all'intesa. In questo caso, *nulla quaestio*: l'impulso deve provenire dalla Regione, salvo trattative preliminari informali in cui sia stato il Governo stesso a sollecitare gli organi regionali ad agire.

Sempre all'attivismo regionale va ricondotto, in terzo luogo, quanto emerge dalla relazione al disegno di legge, che esprime le linee strategiche e i passi da compiere per giungere al risultato. Tali passi sono: «la ricognizione-mappatura delle competenze legislative e amministrative e la loro tendenziale organicità al fine dei trasferimenti; l'adeguatezza delle risorse, in rapporto ai compiti affidati (anche in relazione all'eguaglianza, giuridica e di fatto, dei cittadini); la sede in cui realizzare, in concreto, il principio di leale collaborazione⁸⁴, indicata nella Commissione paritetica Stato-Regione».

Sarebbe questo il contesto strategico in cui si collocano le intese da stipularsi, un tassello fondamentale del processo⁸⁵ poiché «rappresenta il punto di equilibrio tra esigenze che vanno coordinate in una sintesi posi-

volgimento dei relativi esecutivi. Tale ipotesi non si è fin qui realizzata in nessun caso, visto che la trattativa sulle funzioni difficilmente può prescindere dall'assenso dei Ministeri coinvolti. Né pare essere questa l'intenzione del Veneto che, anzi, espressamente considera fondamentale l'intervento del Governo tramite un decreto legislativo.

⁸⁴ Sulla leale collaborazione cfr. Q. CAMERLENGO, voce *Leale collaborazione*, in *Digesto IV* ed., *Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, p. 241-267; si veda anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016.

⁸⁵ Da notare come nella relazione al d.d.l. si dica che l'intesa avrebbe per oggetto *il presente disegno di legge* (enfasi aggiunta).

tiva e autorevole» tra Stato e Regione. Il che comporta che venga instaurata una relazione coerente tra legge di delegazione, intesa e decreto legislativo attuativo dell'intesa stessa, quest'ultimo di competenza del Governo, forse ancora sulla base di singole intese elaborate dalla Commissione paritetica già attiva nella stipula della intesa. Ora, se il Governo può emanare un decreto legislativo attuativo dell'intesa, come si ottempera al requisito costituzionale della maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione della legge *ex art.* 116, III comma? Bastano le indicazioni di "principio" (ma in realtà molto specifiche), contenute nella legge di delegazione a ottemperare a tale requisito? La risposta dubitativa è d'obbligo, visto che il Parlamento risulta estromesso da quest'ultima fase.

Sempre in sede di relazione al d.d.l., dopo aver ricostruito il dato normativo e le relative interpretazioni inerenti all'attuazione dell'art. 116, III comma, si precisa da subito che le materie su cui l'intesa andrà a interferire, specificandone i contenuti, sono tutte le materie dell'elenco di cui all'art. 116, III comma, mentre in ordine agli atti previsti dalla Costituzione, nello specifico al requisito della approvazione dell'intesa per legge dello Stato, si opta per un rapporto tra intesa e legge (coperta da riserva di assemblea) nell'ottica della c.d. coerenza sostanziale. Si legge infatti in detta relazione: «Una tale riserva (ndr. di assemblea) deve riguardare gli oggetti della normazione primaria globalmente intesi; ciò comprende o no anche il più minuto dettaglio? Dalla lettera dell'enunciato costituzionale non è dato ricavare un principio secondo cui è esclusa, in parte qua, l'applicazione dell'articolo 76 della Costituzione (delegazione legislativa), posto che – relativamente a quest'ultimo – l'articolo 72, IV comma, della medesima legge si limita a stabilire che "La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia ... di delegazione legislativa". Dimodoché, il coinvolgimento diretto delle Camere, ove si intenda fare ricorso all'istituto del predetto atto avente forza di legge, appare consentito sia dall'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, sia dall'articolo 116, terzo comma, dello stesso testo».

Il ricorso alla diade legge di delegazione/decreto legislativo o decreti legislativi per il trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione sarebbe dunque non solo possibile ma anche ampiamente giustificato sulla scorta di quanto è successo in passato, nei momenti cardine della realizzazione

delle Regioni, a cui tutte le funzioni amministrative (unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio di dette funzioni) sono state appunto trasferite con questi atti e, a cascata, con decreti ministeriali. È pur vero che, in quel caso, la devoluzione avveniva nell'ambito delle normali regole costituzionali e in modo uniforme per tutte le Regioni mentre, al presente, si sta realizzando un processo che si connota per essere un'eccezione alle regole costituzionalmente sancite in materia di funzioni regionali e per essere stato concepito dal legislatore costituente come una scelta eccezionale, da compiersi caso per caso⁸⁶.

Quanto al modello di riferimento per la nuova autonomia, così come concepita dal Veneto, esso è, con tutta evidenza, quello delle Regioni a Statuto speciale, le cui competenze possono essere trasferite con leggi di delegazione mentre i decreti legislativi vengono elaborati e adottati da Commissioni paritetiche Stato Regioni. Non a caso, un'analogha Commissione viene in questa sede riproposta – come del resto era successo nell'ambito dei primi tre Preaccordi del febbraio 2018 – a segnalare che, a differenza di quanto accade normalmente e in ottemperanza alla necessità di elaborazione di intese, non sarà il Governo il protagonista delle scelte inerenti ai trasferimenti, come è sempre successo in passato e come rischia di esserlo se si adotta lo schema del decreto legislativo, ma sarà appunto un organo paritetico incaricato di svolgere tale compito, la cui forza politica potrebbe controbilanciare il peso “tecnico” dei rappresentanti dei Ministeri che siedono in analoghe Commissioni paritetiche.

Entrando in merito alla struttura della proposta, è da segnalare che essa contiene i principi e i criteri direttivi generali per l'attuazione della delega ma anche principi e criteri direttivi sempre “generali” ma formulati con specifico riferimento alle singole materie nell'ambito delle quali si chiede una maggiore autonomia; quanto al tipo di competenze che si richiedono, si segnala che, a norma dell'art. 5 del p.d.l., che dettaglia tali richieste, nella maggioranza dei casi viene richiesto un ampliamento delle

⁸⁶ Sulla dimensione “eccezionale” del procedimento di cui all'art. 116, III comma, e sulla necessità che esso resti tale si veda A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se e come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, 2, 2010, p. 28 ss.; da ultimo anche sul tema F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive tra regola e eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 689.

competenze sia legislative sia amministrative tranne che per l'ordinamento della comunicazione e per pochi altri casi.

Per meglio comprendere il tipo di "principi" (che in realtà adombrano già il tipo di "richieste" che vengono avanzate) può essere interessante fare qualche esempio. Un esempio dei principi che la Regione ha elaborato (ma anche del suo punto di vista in materia) si rinviene nelle "richieste" (che peraltro non sono ancora tali ma che verranno dettagliate sulla base non solo di questi principi ma anche di quelli generali contenuti nell'art. 4) relative alla materia "norme generali sull'istruzione" che attualmente fa parte delle funzioni legislative esclusive dello Stato, cui associare la materia (concorrente) istruzione. Si legge infatti, relativamente alle due materie, che: «sono attribuite alla Regione del Veneto le competenze legislative e amministrative dirette a: (a) consentire l'ottimale Governo, la programmazione, inclusa la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica – compresi l'orientamento scolastico, la disciplina dei percorsi di alternanza scuola-lavoro – la programmazione dell'offerta formativa presso i Centri Provinciali Istruzione Adulti e la valutazione del sistema educativo regionale, in coerenza con gli elementi di unitarietà del sistema scolastico nazionale e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; (b) disciplinare l'assegnazione di contributi alle istituzioni scolastiche paritarie con le correlate funzioni amministrative; (c) regionalizzare i fondi statali per il sostegno del diritto allo studio e del diritto allo studio universitario; (d) regionalizzare il personale della scuola, compreso il personale dell'Ufficio scolastico regionale e delle sue articolazioni a livello provinciale».

Come si vede, la richiesta riguarda le competenze sia legislative sia amministrative, queste ultime da definirsi in forza dei principi contenuti nella legge di delegazione citata che, nello specifico della materia considerata prevedono che i trasferimenti siano tali da «consentire l'ottimale Governo ... del sistema educativo regionale», il che comporterebbe la facoltà di programmare tutti gli elementi di tale sistema enunciati in quella sede ma, soprattutto, di disporre delle relative risorse. Ovviamente, trattandosi di principi, occorrerà che Governo e Regioni procedano alla stipula dell'intesa che verrà formalizzata nel relativo decreto legislativo senza ulteriori passaggi in Parlamento.

8. *Al di là della differenziazione: le problematiche dell'uniformità da calibrare con le differenze.*

Come si vede, le richieste della Regione Veneto mirano ad ottenere una sorta di “massimo” di differenziazione nell’esercizio delle funzioni regionali, una differenziazione che si avvicina molto al tipo di poteri esercitati dalle Regioni a Statuto Speciale. Centrale risulta essere altresì la rivendicazione delle risorse finanziarie annesse all’esercizio non delle funzioni legislative bensì delle funzioni amministrative, che verranno attribuite alla Regione come conseguenza dei maggiori poteri richiesti e che saranno determinate in specifico dall’intesa. A questo “massimo” si affianca – benché in misura politicamente più composta – quanto richiesto dalla Lombardia e dall’Emilia e che verrà richiesto, a seguire, da tutte quelle Regioni che stanno compiendo passi in questa direzione.

Vi è poi l’altra faccia della differenziazione, ed è la questione dell’unità nazionale, di come ripensarla e ristrutturarla nell’ottica del supporto a Regioni anche ampiamente differenziate⁸⁷, unità nazionale che, nel settore dei diritti e delle prestazioni da rendere ai cittadini, si presenta nella forma della domanda di uniformità nella erogazione dei servizi. Come si è visto sopra, in diverse sedi le Regioni del Sud hanno mostrato preoccupazioni per il trend in atto, ovviamente temendo una diminuzione delle risorse loro assegnate nel vigente regime; per scongiurare questo pericolo, esse hanno fatto richiesta di una sorta di nuovo piano Marshall per il Sud, che aiuti a superare il deficit infrastrutturale che le caratterizza.

Oltre alle Regioni del Sud, vi sono altri soggetti che riaffermano la necessità di non sacrificare alla differenziazione la sostanza dell’unità nazionale. Si consideri, a mero titolo di esempio, un documento elaborato dalla Federazione Nazionale Ordine dei Medici sul tema dell’autonomia, che significativamente titola: *L’autonomia delle regioni non deve aumentare le disegualianze*. Tale documento è stato presentato e discusso alla Conferenza Stato-Regioni il 19 luglio 2018, quasi contemporaneamente alle ri-

⁸⁷ Su questo tema si vedano le interessanti considerazioni di A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicazioni burocratiche*, in Seminario ASTRID su *Il regionalismo differenziato e l’attuazione dell’art. 116 della Costituzione*, Roma, 19 luglio 2018.

chieste di autonomia differenziata; sul piano dei contenuti, esso sottolinea la necessità di realizzare pienamente l'autonomia dei Servizi Sanitari Regionali richiedendo in parallelo la piena attuazione del principio dell'eguaglianza sostanziale. Secondo tale documento, le richieste di maggiori e più stabili finanziamenti che sottostanno alla domanda regionale di maggiore "autonomia", devono essere controbilanciate da interventi sui criteri di ripartizione del Fondo Sanitario e sulla legge sulla mobilità sanitaria, pena l'insorgere (o l'incrementarsi) delle diseguaglianze nella qualità delle prestazioni e negli accessi alle cure⁸⁸.

Sempre inerente al tema dell'uniformità vanno ricordate le trattative nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni in ordine alle tematiche ambientali sollevate dall'attuazione della legge n. 132/2016 in materia di Lep-ta (livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali). Anche qui il tema ricompare in modo forte e andrà messo in correlazione con le richieste di autonomia che spesso, come abbiamo visto, si concentrano su funzioni amministrative e finanziamenti relativi alla tutela dell'ambiente: sarà interessante verificare come tali richieste si contempereranno con il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, espressione della funzione unificante dello Stato, da conservare nell'ottica del rispetto del principio di eguaglianza.

Quanto ai temi che sono stati messi in discussione dagli albori della corrente legislatura (cioè a partire da giugno 2018), uno sguardo anche veloce alle attività svolte in seno alla Conferenza Stato-Regioni rivela che gran parte del lavoro si è concentrato sul riparto del Fondo Sanitario, riparto che si è concluso in agosto, sulle politiche agricole e forestali, su

⁸⁸ Altro tema non secondario relativo agli equilibri generali del sistema sanitario è quello della formazione dei medici e dell'esuberanza di medici laureati e non specializzati, problema che si ritiene debba essere affrontato a livello nazionale e non Regione per Regione, come alcuni enti regionali vorrebbero. Esse hanno infatti proposto nel *Documento sulle problematiche del Servizio sanitario nazionale* (presentato nel luglio 2018 alla Commissione Igiene e Sanità del Senato) che venga loro consentito di assumere negli ospedali medici laureati, abilitati ma privi di specializzazione, proposta che avrebbe il vantaggio di assorbire almeno parte dei 4.500 medici laureati che, *negli ultimi cinque anni, sono stati privati della possibilità di accedere alle Scuole di Specializzazione e ai Corsi (organizzati dalle Regioni) di formazione in Medicina Generale. Questa proposta viene considerata dai rappresentanti delle categorie mediche una forma di deprezzamento della professionalità dei medici e quindi di decremento della qualità del servizio.*

come affrontare la questione delle politiche europee e del bilancio europeo che prevede 30 miliardi per paesi in crisi e 20 per le riforme strutturali, sui contributi al trasporto pubblico locale, sulle periferie (con un accordo firmato a settembre che ripristina parte dei fondi tagliati ai comuni). Insomma, una vita che continua nel rapporto tra Stato e Regioni, con conflitti, intese e affronto comune dei problemi. Basti pensare che il Governo Conte I non ha mancato, in una delle sue prime sedute, di procedere all'impugnativa di una serie non breve di leggi regionali ritenute incostituzionali.

Che cosa prevarrà? Il corso ordinario degli eventi o l'eccezionalità?

Non sono mancati segni di netta opposizione al processo. La Cgil, per bocca della Segreteria Confederale, ha pesantemente criticato le richieste regionali di maggiore autonomia per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna dopo che in Emilia aveva invece dato pieno assenso richiedendo che «non sia attuato nessun riconoscimento di maggiore autonomia in assenza di una legislazione nazionale che garantisca l'uniformità dei diritti civili e sociali; e che sia definita una legge quadro con i criteri da adottare per l'attribuzione delle ulteriori risorse e delle funzioni», anche per il fatto che le richieste – come detto sopra – si vanno diffondendo e molte sono le Regioni che hanno imboccato il nuovo percorso⁸⁹. Come si vede, tutto potrebbe ancora cambiare rispetto al processo descritto; non resta che continuare a monitorarne gli sviluppi.

⁸⁹ *Www.regioni.it*, comunicato del 11 settembre 2018.

PARTE III

IL DIBATTITO *IN FIERI* IN MATERIA
DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO:
OSSERVAZIONI SU UNA *NEVER-ENDING STORY*

CAPITOLO 1

L'ART. 116, III COMMA, COST.: UNA MODIFICAZIONE GENETICA?*

SOMMARIO: 1. Dalle origini alle sfide attuali: la faccia nascosta dell'art. 116, III comma, Cost. – 2. Il percorso di attuazione: l'emergere della nuova prospettiva. – 3. Il dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato e la complessità del contesto entro cui si inserisce. – 4. Un dialogo razionale e costante come unica via per ottenere risultati condivisi.

1. *Dalle origini alle sfide attuali: la faccia nascosta dell'art. 116, III comma, Cost.*

Pur essendo frutto di intenzioni assai meritevoli e lungimiranti, l'art. 116, III comma presenta nella sua formulazione non pochi elementi problematici, dovuti quasi certamente alla tumultuosità dell'intero processo di approvazione della novella costituzionale che ha riformato il Titolo V, Parte seconda della Costituzione, processo che – condotto sotto la pressione delle imminenti scadenze elettorali nazionali – ben poco tempo aveva lasciato ad una riflessione attenta sul disegno nel suo complesso e ad una formulazione accurata delle singole regole. Come è noto, infatti, insieme a intuizioni promettenti per la loro innovatività, l'intera novella conteneva regole più specifiche che, forse determinate dalla preoccupazione di non lasciare troppo spazio al nuovo, finivano per ridurre, fino ad

* Il presente Capitolo ripropone il contributo pubblicato in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno Brescia 24 maggio 2019*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 267-278.

annullarle, le pur pregevoli intuizioni. Un simile destino, tipico della novella del 2001 nel suo insieme, è condiviso dalla norma in esame, in cui elementi nuovi ed interessanti finiscono per essere parzialmente neutralizzati o quantomeno controbilanciati dalle regole che ne delineano i tratti istituzionali.

Gli elementi positivi di tale norma costituzionale possono essere ricondotti alla volontà del legislatore costituente di lasciare aperta una strada a quelle specifiche esigenze regionali che la riforma costituzionale del 2001 non era riuscita a soddisfare pienamente; essa, infatti, pur promettendo un ampliamento dell'autonomia delle regioni ordinarie, era rimasta prigioniera di una visione centralistica che, già presente nei testi, si rivelerà nel tempo in tutta la sua problematicità, segnalata soprattutto dalla giurisprudenza.

Nonostante questa finalità legittima e, per certi versi, lungimirante, l'art. 116, III comma è stato da subito sottoposto ad analisi critiche, come si conviene a quelle norme che, in un certo senso, aprono a elementi di novità pur rimanendo nell'ambito di prospettive un disegno veterotestamentario. La dottrina che se ne è occupata infatti ne ha forse presentato la portata innovativa, foriera di cambiamenti radicali rispetto al concetto stesso di autonomia regionale, ma si è poi concentrata su tutti gli aspetti problematici e non risolti dal dettato costituzionale, lasciato dunque parzialmente incompiuto, come uno schizzo geniale lasciato da completare ai posteri.

L'elemento che – al tempo della sua emanazione – si è rivelato più difficile da identificare e da comporre con il quadro generale entro cui si andava sviluppando il nostro regionalismo è dato dal fatto che l'articolo in esame, benché formulato come elemento di dettaglio, apparentemente eccezionale rispetto a regioni tendenzialmente uniformi, presentava tratti orientati a mettere in crisi la natura ultima di tale sistema, a partire soprattutto dalla grande quantità di materie in cui si sarebbe potuta realizzare la differenziazione¹: un elemento che ad oggi ha rivelato tutta la sua

¹ I vari contributi che hanno inizialmente sviscerato le tematiche relative all'art. 116, III comma hanno perlopiù avuto ad oggetto i singoli aspetti dell'art. in esame mentre non hanno considerato il potenziale impatto dirompente sul regionalismo italiano che pure era presente in nuce nella formulazione dell'articolo. Si vedano, tra i molti, F. PA-

problematicità visto che, se si richiede – come hanno, quantomeno inizialmente, fatto Lombardia e Veneto (anche, seppure in modo meno clamoroso, l'Emilia Romagna) – tutte o quasi tutte le funzioni legislative e amministrative possibili, si finisce per includere anche materie non previste ma necessariamente coinvolte dalla grande quantità delle richieste; basti pensare – tanto per fare un esempio – alle richieste in materia di istruzione, per accedere alle quali molti sono gli addentellati con la materia del diritto del lavoro (es. assunzione di docenti e creazione di organici regionali), non invece prevista dalla Costituzione tra le possibili materie da devolvere.

Non secondario si presentava poi il requisito della approvazione della legge recettiva dell'intesa a maggioranza assoluta, quasi che si mirasse ad identificare una sorta di livello intermedio tra la legge costituzionale e quella ordinaria, tra la specialità regionale e il resto degli enti regionali, livello dotato di una stabilità superiore ai disegni della politica ma non così stabile e duraturo come se fosse approvato nella forma della legge costituzionale. Se la differenziazione avesse dovuto diventare una regola, come qualcuno ha ipotizzato, allora la necessità di una legge costituzionale avrebbe dovuto essere impellente, mentre per una ordinaria amministrazione, per attribuire cioè qualche funzione amministrativa in più, corredata dalle funzioni legislative strettamente necessarie all'organizzazione dei poteri acquisiti, allora una semplice legge ordinaria avrebbe potuto essere sufficiente. In questo contesto, che fosse necessaria una legge ordinaria sì, ma approvata a maggioranza assoluta, può costituire ancora oggi

LERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001; G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, III, 1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008 e tutti gli interventi ivi raccolti; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.

un segnale dell'ambiguità dell'intero processo di differenziazione e della sua portata tendenzialmente universale, come è apparsa a tratti.

E, ancora, lo stesso procedimento finalizzato a devolvere competenze alle regioni richiedenti, se confinato dentro richieste specifiche e eccezionali, prevalentemente di natura amministrativa, avrebbe anche potuto essere determinato caso per caso e Regione per Regione mentre, se generalizzato e "politico", con Regioni ricche richiedenti e Regioni "povere" alla finestra ma potentemente interessate a partecipare, avrebbe richiesto – cosa che non è successa e che, di fronte agli sviluppi assunti, si comprende essere quanto mai necessaria – una legge generale attuativa, legge che sarebbe dovuto essere necessariamente statale, la cui emanazione, in passato, era invece stata letta come un subdolo tentativo di bloccare il dinamismo regionale. Tale legge avrebbe potuto anche integrare la procedura, prevenendo ad esempio un passaggio, almeno consultivo, dalla Conferenza Stato-Regioni nella forma di una camera di compensazione degli interessi contrapposti tra i due blocchi di Regioni, visto che il processo in atto mostra chiaramente che quella che era solo una possibilità remota, nascosta nelle pieghe di norme costituzionali non sufficientemente meditate (che cioè la differenziazione si ampliasse in modo molto esteso coinvolgendo l'intero impianto regionale italiano, regioni speciali comprese) adesso si sta rivelando una realtà la quale, proprio perché così imponente, non può che coinvolgere tutte le Regioni, nel loro insieme.

Guardando dunque a ritroso il profilo dell'articolo in esame, si comprende che quello che vi era contenuto, come *in nuce*, è diventato una realtà. Esso aveva infatti come due facce: una di natura eccezionale, giustificata sulla base di elementi oggettivi, finalizzata ad incrementare le funzioni amministrative e quindi, ultimamente, tecnica e una seconda, di taglio politico, mirante ad ampliare al massimo le richieste, configurate come richieste di una nuova, ampia autonomia politica e finanziaria coerente con una visione della Regione antitetica rispetto allo Stato, una Regione tendenzialmente efficiente e desiderosa di smarcarsi dai mille vincoli imposti da un potere centrale considerato, invece, drammaticamente carente. Essendo quest'ultima la faccia che ha prevalso, è sempre più necessario prevedere i necessari aggiustamenti e affrontare tutti quei problemi che sono via via emersi nel corso di questi decenni e che il dibattito politico tende a semplificare riducendo tutto ad una dialettica politica

che affonda le sue radici nell'atavica distinzione – anch'essa peraltro generica – tra il Nord ricco ed industrializzato e il Sud del Paese, una battaglia tra ricchi e poveri che ha poche prospettive di identificare un vincitore.

2. Il percorso di attuazione: l'emergere della nuova prospettiva.

L'incerta formulazione del testo in esame non ha impedito che si facessero strada, da subito, i primi tentativi di attuazione, tentativi coerenti con quella faccia della medaglia della norma che la connotavano come fonte di richieste eccezionali, giustificate da elementi oggettivi della Regione richiedente e prevalentemente di natura amministrativa. La prima Regione ad attivare il meccanismo di cui all'art. 116, III comma è stata, infatti, la Toscana, che voleva in tal modo ottenere un incremento dei propri poteri in materia di gestione dei beni culturali. Questa richiesta non otterrà alcun seguito, nonostante la lampante ragionevolezza della richiesta, vista la quantità di beni culturali che tale Regione può vantare. Ciò risulta ancor più comprensibile se lo si inserisce in quel contesto regionale: proprio il Presidente del Consiglio regionale toscano ha ricordato che al momento dell'Unità d'Italia gli Uffizi, prima sotto il controllo del Granducato di Toscana, erano passati nelle mani dello Stato. Da quel momento in poi, ogni tentativo della Regione di migliorare, incrementare, sostenere questa ricchezza tutta italiana ma concentrata in un luogo specifico, è stato bloccato dal centralismo che ha rappresentato, per una Regione come la Toscana – che tanta attenzione pone al tema e alla risorsa del turismo –, un grandissimo ostacolo.

A partire dal primo tentativo, di chiara natura tecnico-amministrativa, fatto dalla Toscana², si sono susseguiti vari altri tentativi, di natura più

² Risale al 2003 la prima richiesta promossa dalla Regione Toscana finalizzata proprio ad ottenere maggiori competenze e poteri nell'ambito della gestione dei beni culturali, anche sulla base di quanto disposto dall'art. 118 Cost. Merita sottolineare come in quegli anni e sin dal 2001, la Regione Lombardia si fosse attivata per coinvolgere gli elettori regionali nei procedimenti di domanda di maggiori autonomie al Governo nazionale, con ciò mettendo in primo piano una visione già politica della differenziazione; tali tentativi non sono poi andati a buon fine a motivo dell'opposizione del Governo nazionale.

spiccatamente politica, fino ad arrivare al referendum in Lombardia e in Veneto.

Il cambio di prospettiva che l'attuazione dell'art. 116, comma III ha portato alla luce mostra come si sia di fronte ad un tema di grande interesse, sia tecnico che politico, di cui gli interventi del Convegno, riportati nel presente volume, sono una chiara testimonianza; al di là della diversità di opinioni, emerge con chiarezza come su questo tema ci sia grande spazio per scrivere e ricercare non solo su aspetti specifici ma anche e soprattutto sulle prospettive delle autonomie regionali e locali in cui si articola il nostro Stato, e questo non può che essere visto come un aspetto positivo.

3. Il dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato e la complessità del contesto entro cui si inserisce.

Il dibattito che ha sin dall'inizio caratterizzato le aspre discussioni e i serrati confronti, politicamente orientati, in merito all'art. 116, III comma, rispecchia la grande complessità del più ampio contesto politico ed istituzionale in cui versa il Paese e non solo rispetto ai temi della differenziazione, una differenziazione che ormai ha assunto i contorni del irrisolto difficile rapporto tra il Nord e il Sud del Paese, che grava e si riverbera su tutto il territorio nazionale, come documentano fenomeni di dettaglio, ma molto significativi del trend generale, che vanno dal turismo sanitario a quello universitario, che porta a svuotare gli Atenei del Sud per riempire quelli del Nord. Rispetto a questo divario non si possono avanzare proposte semplicistiche, soprattutto in un periodo di crisi economica come quello che abbiamo vissuto e che stiamo ancora vivendo: bisogna comprendere, invece, il fenomeno nel suo insieme, avere consapevolezza della gravità e drammaticità dello stesso, e progettare strategie per porre in essere soluzioni non più rinviabili.

Le sfide che sottostanno alla attuazione del regionalismo differenziato non sono solo legate al complesso rapporto tra Regioni e la differenziazione che si riscontra nei territori del nostro Paese; esse coinvolgono anche il rapporto tra Governo e Parlamento, come emerge dalla discussione sul procedimento di attuazione che la prassi, in assenza di una legge gene-

rale di attuazione dell'art. 116, III comma, ha messo in luce. Il passaggio parlamentare infatti deve essere un passaggio fondamentale del processo e non può essere snaturato, per esempio evocando la formula della delegazione legislativa: il coinvolgimento del Parlamento deve essere valorizzato e visto con favore, potendo anche portare, come è stato prospettato, alla approvazione di un atto di indirizzo contenente le linee direttive che il Parlamento fornisce al Governo centrale e a quelli regionali – che al momento conducono trattative a porte chiuse – al fine di arrivare ad una intesa che sia effettivamente e sostanzialmente condivisa da tutti i livelli di Governo e, indirettamente, da tutte le Regioni, siano esse direttamente coinvolte in tali trattative o siano solo rumorose e riottose spettatrici del processo in atto. La procedura da seguire non può essere appiattita sulle logiche delle Convenzioni con le confessioni religiose o con quelle caratterizzanti i rapporti con la Chiesa cattolica: con riferimento a questi ultimi infatti non può essere ignorata la frammentarietà e non linearità del procedimento che ha portato a soluzioni condivise solo dopo innumerevoli retromarcia e cambi di direzione, avanzamenti e bruschi passi indietro, e che ha visto anche rimandare la soluzione di molti nodi critici ad un secondo momento, mediante la successiva adozione di Protocolli, differiti rispetto alla Intesa iniziale.

Da questa riflessione sulla complessità della procedura, che riverbera questioni molto più sostanziali, specchio di quel cambiamento di prospettiva a cui si è sopra fatto cenno, emerge come siano tante le criticità cui far fronte, dovute anche indubbiamente dalla 'inesperienza' e unicità della vicenda e di una disposizione che ha rivelato un volto inatteso al momento della sua emanazione.

Se questo carattere di 'prima volta' può giustificare alcune incertezze, forse non più giustificabile appare il fatto che tali incertezze siano ignorate o comunque non prese sul serio dalla classe politica.

4. Un dialogo razionale e costante come unica via per ottenere risultati condivisi.

Come emerge dalla precedente analisi, ci sono certamente incertezze applicative e critiche più che fondate, soprattutto date dal fatto che delle

due facce della medaglia sopra ricordate, quella che sembra prevalere è la seconda, che connota la differenziazione come fatto politico e come coinvolgente la totalità delle funzioni sia legislative sia amministrative, con importanti incidenze sugli aspetti più temuti, quelli finanziari. Una operazione di chiarimento su questi temi sarebbe molto utile per impedire che i timori e le resistenze, sia del Governo centrale sia delle regioni spettatrici, si tramutino in motivi finalizzati a bloccare il processo avviato nella direzione del regionalismo differenziato. È innegabile infatti che alcuni passi avanti sino ad ora sono stati fatti e non possono essere ignorati cosicché è chiaro a tutti che intendere oggi l'autonomia senza la differenziazione pare una concezione incompleta e manchevole. E, tuttavia, ridurre la discussione a slogan a favore dell'una o dell'altra forza politica, non può che far male. Se è invece pacifico, alla luce di queste considerazioni, che il percorso di attuazione delle facoltà garantite dell'art. 116, comma III Cost. debba proseguire, non può procedere in maniera sregolata: c'è bisogno di monitoraggio, di attenzione continua rispetto al contenuto delle bozze di intesa da avere a disposizione in versioni ufficiali per poter ragionare e dibattere in maniera più circostanziata e per proporre soluzioni puntuali e risolvere i punti maggiormente critici, su cui ancora si discute (ad esempio sul tema dell'istruzione o su quello della sanità, che – anch'essa – coinvolge molti elementi riconducibili al diritto del lavoro, materia che non è certamente coinvolta nel processo direttamente ma che, indirettamente, finisce per essere al centro del dibattito). E sarebbe stato anche necessario avere una legge generale di attuazione dell'art. 116, III comma, cosa che purtroppo al momento pare non essere più realizzabile.

Ciò che è certo è che, a seconda degli approcci e degli interessi, i diversi soggetti che compongono il panorama politico e istituzionale nazionale e regionale, mettono in luce una delle due facce della medaglia del regionalismo differenziato che, certamente, appare come una medaglia estremamente complessa. E, se da un lato l'eccesso di semplicismo genera populismo – o se, forse, il populismo è caratterizzato e composto, esso stesso, dall'eccesso di semplicismo –, dall'altro lato una visione troppo complessa del tema e del processo attuativo del regionalismo differenziato può portare al pericolo, tutt'altro che astratto, di immobilismo e scetticismo, generando timori più o meno fondati e giustificati.

Se tuttavia il procedimento già iniziato volto ad attuare il regionalismo differenziato sarà seguito passo a passo, accompagnato da una riflessione dottrinale attenta e quanto più concreta possibile, capace di dare risposte e formulare osservazioni e proposte puntuali e competenti, nonché di farsi portavoce della discussione in atto anche sui giornali nazionali, stimolando un diffuso ed ampio dibattito, allora il processo assumerà tratti più razionali. Solo in questo modo e con un costante dialogo e confronto, sarà possibile ottenere risultati coerenti e condivisi oltre che utili ed efficaci.

CAPITOLO 2
L'ATTUAZIONE
DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO:
I PROCEDIMENTI*

SOMMARIO: 1. Il travagliato percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: gli antefatti. – 2. Forme embrionali di coinvolgimento precoce del Parlamento: un nota bene sul d.d.l. del Veneto. La mancanza di una “cultura della differenziazione”. – 3. Una riflessione necessaria partendo dal dettato normativo: dal rapporto tra intesa e legge a quello tra poteri dello Stato. – 4. Differenziazione e rischio di frantumazione: un mito da sfatare? L'esempio della sanità come osservatorio privilegiato.

1. *Il travagliato percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: gli antefatti.*

La discussione sul tema delle autonomie, se esse debbano essere organizzate negli ambiti degli stati composti secondo una logica di tendenziale uniformità o se debbano invece prevalere gli spazi di differenziazione di pur differente caratura, al momento la visione forse più accreditata, lungi dall'essere propria solo delle realtà statuali di tipo federale, è ormai entrata in quello che potremmo definire il patrimonio genetico del regionalismo italiano. Lo dimostrano il ravvivato – dai toni talvolta aspri – dibattito dottrinale e le prese di posizioni politiche aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., introdotto dalla riforma costitu-

* Il presente Capitolo ripropone il contributo in corso di pubblicazione in *Atti del Convegno “Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano”*, tenutosi a Roma il 29 maggio 2019.

zionale del 2001. A più di un decennio di distanza dalle prime richieste di differenziazione, avvenute nel 2003 ad opera della Regione Toscana e nel 2007 da parte di Lombardia, Piemonte e Veneto, il citato dibattito e le relative prese di posizione politiche, le une contrapposte alle altre, sono al centro dell'attenzione e, guardando alle vicende politiche degli ultimi anni, si può dire che esse hanno certamente contribuito alla dissoluzione della coalizione governativa giallo-verde, sostituita da una di diversa impostazione¹.

Una riflessione su questo tema, non può che prendere abbrivio dall'analisi di questi primi e, per certi versi, inconcludenti tentativi di attuazione del c.d. regionalismo differenziato: sarebbe infatti fuorviante ai fini della comprensione del successivo percorso dimenticare o ignorare questa prima stagione che potremmo identificare come la prima vera spinta verso il raggiungimento di una maggiore autonomia. Se nel 2001 infatti la Regione Lombardia aveva cercato di coinvolgere senza successo i propri elettori regionali nel procedimento di attivazione dell'art. 116, III comma, non essendo stato possibile fare il referendum consultivo programmato, è la Regione Toscana che nel 2003 promuove la prima richiesta al Governo nazionale finalizzata all'ottenimento di maggiore autonomia in un ambito specifico e di rilevante peso per la Regione stessa: quello della gestione dei beni culturali. Sebbene questo primo passo sia poi caduto nel vuoto, concludendosi con un nulla di fatto, esso resta a testimoniare lo spirito primigenio del regionalismo differenziato che – diversamente dai successivi passaggi che si tingono di sfumature, modalità e finalità più marcatamente politiche – si caratterizza per uno spiccato pragmatismo.

¹ Il mutamento della compagine governativa, avvenuta nel settembre 2019, sembra aver sin da subito portato ad un inasprimento dei toni – già invero accesi – del dibattito sul regionalismo differenziato: incalzando l'allora neo-Ministro agli Affari Regionali Boccia a presentare una linea di azione attuativa delle richieste di autonomia, il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, non aveva celato il timore che il cambio di colore politico della maggioranza potesse spingere nella direzione di un regionalismo differenziato sul modello di quanto richiesto dalla Regione Emilia-Romagna. Se il Presidente della Regione Lombardia aveva invece ribadito la centralità di temi quali scuola e sanità come imprescindibili tasselli che dovevano comporre l'articolato disegno dell'autonomia differenziata, posizioni molto distanti erano state espresse da Vincenzo De Luca, Presidente della Regione Campania, che insisteva invece sulla necessità di ripartire dai livelli essenziali di prestazione.

Esso si innesta infatti sulla considerazione di quanto è concretamente necessario alla Regione, valutando le sue peculiarità, e non risulta essere espressione di una volontà di rivendicare spazi a scapito del potere centrale.

Nel 2007 invece il ricorso all'art. 116, III comma da parte delle già richiamate Lombardia, Piemonte² e Veneto appare mosso da un diverso spirito, frutto anche delle vicissitudini storiche che avevano portato ad un sentimento di delusione, finanche di frustrazione, per le tradite aspettative autonomistiche delle Regioni, soprattutto del Nord: a seguito della naufragata riforma costituzionale del 2006 non restava che imboccare la via del regionalismo differenziato, avanzando però pretese ben più ampie e generalizzate³ rispetto alla richiesta precedentemente avviata dalla Toscana, assumendo tratti molto più simili a quelle della seconda stagione del regionalismo differenziato, apertasi nel 2017 con i referendum regionali di Lombardia e Veneto, di cui si parlerà in seguito.

Oltre alla evoluzione evidenziata nella natura delle richieste, ciò che merita sottolineare di questi primi tentativi è la risposta elaborata a livello centrale: l'atteggiamento di più o meno calcolata – e dunque colpevole – inerzia del Governo di centro-sinistra di quell'epoca, così come del suc-

² L'avventura piemontese risulta ancora differente rispetto a quella delle altre Regioni protagoniste della prima stagione del regionalismo differenziato: il Piemonte infatti non concluse il processo di richiesta *ex art.* 116, III comma, Cost., arenatosi prima ancora di approdare dinnanzi al Governo centrale.

³ Sul significato e la portata del regionalismo differenziato in momenti subito precedenti o immediatamente successivi alla sua previsione all'interno della Costituzione, nonché con riferimento ai suoi primi tentativi di attuazione, si legga: F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, all'interno del quale si segnala anche il contributo di N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*; G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, III, 1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008.

cessivo Governo di centro-destra (dal 2008), aveva fatto fallire tali esperimenti, lasciando insoluto il problema del potenziamento selettivo dell'autonomia.

In quel contesto si inserisce l'iniziativa – per certi versi pregevole e per altri ancora problematica – del Governo, nella persona dell'allora Ministro On. Lanzillotta, che aveva promosso un progetto di legge generale di attuazione dell'art. 116, III comma, per stabilire misure di carattere procedurale che avrebbero avuto il pregio di delineare il percorso da seguire. Tale progetto, insieme alla speranza delle Regioni promotrici di quella prima fase di attivazione del regionalismo differenziato di addivenire ad una intesa con il Governo statale, è poi naufragato sotto i colpi anche di una crisi economica che aveva indotto all'apertura di una ampia parentesi fortemente centralista. Nonostante il suo epilogo però non è da ignorare la tensione ad una regolamentazione della procedura di attivazione e attuazione di cui all'art. 116, III comma, allo scopo di dar finalmente vita a quel discusso quanto innovativo sistema di differenziazione volto a “valorizzare le potenzialità dei singoli territori”⁴. Nella sua versione finale, il progetto di legge di Lanzillotta prevedeva una procedura complessa, che stabiliva una necessaria consultazione preliminare degli enti locali, lasciando però alla discrezionalità delle Regioni la determinazione di tali modalità di coinvolgimento, da inserire all'interno dello Statuto o in una legge regionale; a seguito della presentazione della richiesta di attivazione della procedura *ex art.* 116, III comma e sentita la Conferenza Stato-Regioni, il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto presentare al Parlamento lo schema d'intesa tra Regione richiedente e Stato, entro un termine di tempo di 30 giorni dal raggiungimento dell'accordo con il Presidente della Regione: il ruolo del Parlamento quindi veniva previsto come successivo alla stipula dell'intesa e a conclusione del percorso avviato da Governo e Regioni mentre capitale importanza avrebbe assunto la discussione in Conferenza Stato Regioni, finalizzata a far conoscere e condividere con le restanti Regioni il processo in atto.

Con lucidità e concretezza infine il progetto di legge prevedeva che il d.d.l. di approvazione delle intese stabilisse le norme statali che dovevano

⁴ Così si legge nella relazione presentata, sempre dall'On. Lanzillotta, al Parlamento nel 2008, sotto il Governo Berlusconi.

cessare di essere applicate nella Regione interessata, in ragione delle ulteriori competenze ad essa attribuite: come osservato da molti commentatori, anche nell'odierno dibattito, questa disposizione metteva in luce, indirettamente, la consapevolezza che i limiti all'autonomia regionale non erano tanto da ricondursi alle funzioni amministrative nelle mani dello Stato o alle insufficienti risorse finanziarie in capo alle Regioni quanto allo stringente apparato normativo statale in grado, da solo, di imbrigliare le autonomie regionali⁵.

Dopo il fallimento dei primi tentativi, seguiti da uno stallo di circa un decennio, si giunge alla odierna complessa e tutt'altro che definitiva stagione del regionalismo differenziato: essa ha avuto impulso nel 2017, a partire dai referendum delle Regioni Veneto e Lombardia, seguiti dall'attivazione – con toni decisamente più pacati – dell'art. 116, III comma da parte della Regione Emilia-Romagna. A questa fase iniziale è seguito un lungo e non ancora concluso percorso di trattative finalizzate ad addivenire ad una intesa tra Governo e Regioni richiedenti, costellato da tappe intermedie dagli incerti contorni: prima gli accordi preliminari siglati con il Governo Gentiloni nel febbraio del 2018 (le c.d. Preintese), poi le bozze di intesa del febbraio 2019 avanzate sotto il Governo verde-giallo per giungere infine alle più recenti bozze di intesa annunciate nel maggio 2019 e non ancora interamente pubblicate mediante canali ufficiali⁶.

Sul piano formale, val la pena di segnalare per cenni alcuni elementi proprie delle Preintese, siglate solo al fine di marcare, da un lato, un punto fermo di natura più politica che tecnica a conclusione della XVII legislatura e dall'altro per dar modo ai Presidenti delle Regioni interessate di

⁵ Come evidenziato da R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, p. 547 ss.

⁶ Come gran parte della dottrina e dell'opinione pubblica hanno sottolineato, insieme al Parlamento e alle altre Regioni spettatrici ma desiderose di un ruolo più attivo e di una visione più chiara di quanto si sta sviluppando, la segretezza e la mancata trasparenza che circondano sia le trattative che i testi elaborati man mano sotto forma di bozza di intese contribuiscono fortemente a creare un panorama confuso che non permette ai vari protagonisti della scena politico-istituzionale di intervenire in maniera consapevole e puntuale sulle questioni affrontate e da affrontare. Tra i tanti sul punto: A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8, 2019.

mostrare, in vista della campagna elettorale, un primo successo dopo i tanti sforzi fatti e le tante spese sostenute per l'attivazione del processo. E, invero, le tre Preintese si segnalano per essere sostanzialmente identiche quanto ai contenuti e al procedimento, con ciò ponendo nel nulla ogni tentativo di diversificare (e motivare), sulla base di specifiche esigenze delle Regioni coinvolte, le richieste avanzate; anche in vista dell'approvazione parlamentare, una più accurata formulazione, in premessa, dei motivi sottostanti alle intese non avrebbe potuto che giovare alla conoscenza, facilitandone – forse – la condivisione.

Va infine ricordato che le Preintese sono state sottoscritte non dal Presidente del Consiglio, come sarebbe stato naturale, ma dal Ministro per gli Affari Regionali, quasi a sottolineare lo scarso – quasi inesistente – valore dell'atto: ciò fa sorgere spontanea una domanda sulla opportunità dell'atto stesso che, messo a conoscenza del grande pubblico, non ha avuto altro esito se non quello di avvalorare i dubbi che già serpeggiavano in sede politica e nelle altre Regioni escluse dal procedimento di differenziazione. E, come si sa, la fretta non è mai una buona consigliera: una fase preliminare così affrettata e imprecisa non ha certo aiutato a creare simpatie e consensi.

2. Forme embrionali di coinvolgimento precoce del Parlamento: un nota bene sul d.d.l. del Veneto. La mancanza di una "cultura della differenziazione".

Conclusa la fase preliminare che aveva condotto alla stipula delle Preintese, con la nuova legislatura il cammino del regionalismo differenziato ha preso un più sostanziale abbrivio, essendo stato apparentemente condiviso da tutti i partecipanti alla coalizione governativa, pur con i prevedibilissimi distinguo che, infatti, non hanno tardato ad emergere⁷.

⁷Nel "Contratto per il Governo del cambiamento", siglato da Lega e Movimento 5 Stelle, infatti, si leggeva al punto n. 20: «Sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, III comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori

In questa fase, i procedimenti messi in atto dalle Regioni, che fin dal 2017 aspiravano a dar vita alla differenziazione delle competenze, presentano alcune sostanziali differenze, la più significativa delle quali è senz'altro la strada, molto particolare, seguita dal Veneto. Mentre infatti nelle altre due Regioni si è assistito ad un forte protagonismo dei Presidenti regionali e delle loro Giunte altrettanto fortemente appoggiati dai relativi Consigli i quali, con Risoluzioni, avevano approvato le linee politiche proposte dagli esecutivi⁸, il Veneto, tramite il proprio Consiglio, si distingue per aver proposto direttamente al Parlamento *ex art.* 121 Cost. una legge-delega dai contenuti e dalla forma tipica: il p.d.l. conteneva infatti i tempi, le materie e soprattutto i principi fondamentali relativi alle richieste e ad esso, una volta approvato, avrebbe dovuto far seguito un decreto legislativo con tutti i dettagli delle funzioni amministrative e legislative attribuite alla Regione richiedente. Per quanto sia ampiamente di-

competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, Regione per Regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali».

⁸ È da rilevare invece come nessun ruolo abbiano avuto i Consigli delle Autonomie locali, sostanzialmente ignorati a favore di “tavoli” istituzionali di varia natura già presenti – ma ad altri scopi – nelle maglie della *governance* regionale. In questo contesto inoltre merita di essere sottolineato anche l'attivismo di alcune delle Regioni ‘spettatrici’ del procedimento di differenziazione, preoccupate delle conseguenze e delle implicazioni delle Intese, così come emerse nei testi preliminari, sul riparto delle risorse e sull'incompiuta realizzazione del federalismo fiscale. In tal senso emblematica è la decisione dalla Assemblea Regionale Siciliana che, nella seduta del 20 febbraio 2019, impegna il proprio esecutivo ad avanzare puntuali e specifiche richieste al Governo nazionale: in particolare di subordinare la stipula delle intese con le tre Regioni alla preventiva adozione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, lett. m, Cost.) e delle misure di perequazione fiscale previste dalla legge n. 42/2009, allo scopo, in sintesi, di impedire che l'attuazione del regionalismo differenziato si traduca in uno svantaggio per le Regioni già meno ricche e più in difficoltà. Esemplificativa è la richiesta che «in ogni caso il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle Regioni sia ancorato esclusivamente a oggettivi fabbisogni dei territori, escludendo ogni riferimento a indicatori di ricchezza».

scutibile – ed invero è stata molto discussa –, la scelta dello strumento normativo della legge di delegazione – certamente inadatto agli scopi di cui all’art. 116, III comma⁹, che invece prevede che sia la legge formale, e per giunta a maggioranza assoluta, ad essere approvata dal Parlamento – delinea un percorso istituzionale che, quanto meno nell’idea della Regione, sarebbe stato finalizzato ad agevolare il cammino parlamentare¹⁰. In buona sostanza, presentare da un lato una legge di delegazione al Parlamento contenente il progetto generale relativo alla differenziazione espresso sotto forma dei principi fondamentali ivi formulati e, insieme, attivare le trattative in sede governativa, poteva anche essere letto come un tentativo di creare da subito un parallelismo tra le due istituzioni, l’una al corrente di quanto si andava discutendo nell’altra sede e quindi messa in grado di seguirne circostanziatamente, anche tramite le proprie commissioni, il percorso.

Più problematica la norma, contenuta nella proposta della Regione Veneto, che prevedeva il potere di identificare nello specifico le competenze legislative e amministrative, nonché le risorse da trasferire, in capo alla Commissione paritetica Stato-Regione, identificata come il luogo in cui dialogare con il Governo centrale e addivenire all’intesa. Quest’ultima sarebbe stata da emanarsi ad opera del Governo mediante un decreto legislativo attuativo della legge di delegazione approvata dal Parlamento, in conformità al dettato costituzionale che, a parere della Regione Veneto, non ostava al ricorso ad un atto avente forza di legge¹¹; visione questa ampiamente rigettata dalla dottrina.

⁹ E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, co. 3, Costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibili violazioni dei diritti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2018.

¹⁰ In questi termini si è espresso il Presidente della Regione Veneto, Zaia, nelle dichiarazioni rilasciate al momento della presentazione della proposta in esame al Ministro per gli affari regionali, in data 12 luglio 2018.

¹¹ Nella richiamata relazione al disegno di legge, viene infatti affermato: «Dalla lettera dell’enunciato costituzionale non è dato ricavare il principio secondo cui è esclusa l’applicazione dell’art. 76 Cost. (delegazione legislativa), posto che – relativamente a quest’ultimo – l’art. 72, IV comma, della medesima legge si limita a stabilire che ‘la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia (...) di delegazione legislativa».

E, tuttavia, come è ormai ben noto, dato il cambio di passo vissuto dal regionalismo differenziato, che da realtà tutto sommato eccezionale si va modificando fino a coinvolgere tutte le funzioni e tutte le Regioni, la necessità di identificare forme di coinvolgimento tempestivo del Parlamento e delle altre Regioni nel processo resta una questione importante e, al momento, sostanzialmente irrisolta, che necessita di ulteriori riflessioni. Esse dovrebbero essere orientate a superare le incertezze procedurali che ancora accompagnano il percorso di attuazione dell'art. 116, III comma che, lungi dall'essere mere questioni formali, si stanno tramutando in tasselli sostanziali e in veri e propri ostacoli sulla strada della definizione del modello di regionalismo differenziato da attuare.

A tal fine, sarebbe necessario interrogarsi a fondo sul senso della differenziazione che, in uno stato regionale come il nostro, si avvia a sostituire la *Grundnorm* dello stesso: quest'ultima, nonostante tutto, resta ancora quella dell'uniformità, tanto che l'idea di una sua rottura viene percepita come un *vulnus* al contratto sociale sottostante alla Costituzione. Non è un caso che gli oppositori della differenziazione continuino ad invocare l'art. 5 della Costituzione e la natura solidaristica della nostra forma di Stato, per cambiare la quale occorrerebbe ben più di una semplice legge ordinaria, pur rinforzata. Va ricordato, infatti, a mero titolo di esempio, che questa concezione radicale, che vede nella differenziazione un mutamento delle norme fondamentali del Paese, affonda le proprie radici storiche nei primi anni '90, quando la Regione Lombardia aveva proposto un disegno di legge *costituzionale* volto ad introdurre la possibilità di attribuire poteri speciali alle Regioni a Statuto ordinario richiedenti ulteriori autonomie, prima ancora che si parlasse di regionalismo differenziato.

E anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 116, III comma, le cose non sono cambiate, almeno nella loro filosofia di fondo: la sua travagliata attuazione, infatti, si è scontrata e ancora si scontra con difficoltà e problematiche che affondano, come messo in luce, nel fragile dettato della norma costituzionale: da un lato l'assenza di una chiara procedura che, in mancanza di una legge di attuazione condivisa, non ha ancora trovato una determinazione definitiva; dall'altro e soprattutto il prevalere di quell'anima centralista caratterizzata da una mancata sensibilità politica verso il tema o da un eccessivo timore verso le richieste delle Regioni. Queste ultime, a loro volta si sono arroccate su un visione massimalista della dif-

ferenziazione, tramite il linguaggio ormai noto di una retorica autonomistica assunta a vessillo di una logica di contrapposizione con lo Stato centrale e con le altre Regioni, logica che finisce per preludere a continui rinvii e alla fine ingloriosa del percorso¹². Insomma, sembra fino ad ora assente, sia nell'approccio statale che in quello regionale, quella cultura positiva e condivisa della differenziazione¹³, che vede quest'ultima come il motore propulsivo di un cambiamento di cui tutti possono giovarsi, una cultura dunque capace di neutralizzare i timori – spesso infondati – di fughe in avanti e di spoliazione delle Regioni del Sud¹⁴.

Per evitare di porre nel nulla il dettato normativo di quello che era il fragile ma lungimirante tentativo della riforma costituzionale del 2001 di dar vita ad una differenziazione che si opponesse all'appiattimento e all'uniformità, tenendo conto e valorizzando le specificità di ogni realtà re-

¹²L'approccio emergente dai preaccordi «sembra preludere alla riedizione di una nuova fase di trasferimento delle funzioni amministrative come se ne ebbero nel 1972, nel 1977 e nel 1998. Potrebbe essere una operazione positiva se si individuassero davvero zone in cui Stato e Regioni hanno registrato ripetuti conflitti dopo la riforma costituzionale del 2001: ma sarebbe anche la pietra tombale del regionalismo differenziato, riportato all'interno di un recinto unitario di competenze trasferite. Per di più, coronerebbe il trionfo del regionalismo burocratico, perché sarebbero nuovamente gli uffici – statali e regionali – incaricati di riempire di contenuti specifici i decreti di trasferimento», così R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, cit. Sarebbe quindi un errore ritenere che la mera attribuzione di implementate competenze e funzioni e dunque di maggiore autonomia possa da sola funzionare come motore propulsivo per un efficace ed efficiente Governo regionale: risorse e burocrazia non possono nulla senza politiche e programmazione di lunga prospettiva che consentano un utilizzo davvero consapevole ed effettivo dell'autonomia regionale. È da evitarsi quindi che la differenziazione venga a realizzarsi quale una sorta di appiattimento della differenziazione ad un mero trasferimento di funzioni amministrative da tradursi sostanzialmente in una maggiore disponibilità di risorse finanziarie.

¹³F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15, 2019.

¹⁴Ancora sul punto R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, cit. Anche Caravita ammonisce sull'importanza di comprendere che, «per una serie di errori, incomprensioni, forzature politiche e istituzionali, debolezze culturali, la partita è iniziata male e rischia di finire peggio, perdendo quella che potrebbe essere una importante occasione di modernizzazione del paese», B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13, 2019, p. 2.

gionale, un ruolo importante viene assunto dalla attribuzione di un assetto preciso all'art. 116, III comma, che, già nel suo percorso attuativo, possa aiutare gli attori a dialogare e ad affermare un concetto di differenziazione costruttivo e rispettoso contemporaneamente sia delle peculiarità regionali, sia dell'unità nazionale, del ruolo dello Stato e dell'assetto costituzionale vigente. Se esiste infatti un aspetto sul quale la dottrina si trova concorde, è quello di riconoscere gli ampi spazi vuoti lasciati dal disposto costituzionale e la necessità di definire i contorni dell'attivazione e attuazione del regionalismo differenziato.

3. Una riflessione necessaria partendo dal dettato normativo: dal rapporto tra intesa e legge a quello tra poteri dello Stato.

La rilevata insufficienza del dettato costituzionale in esame pone dunque con urgenza la necessità di tornare a riflettere su tutti quei nodi rimasti irrisolti, nel tentativo di individuare risposte che possano sostenere il percorso in atto, incanalandolo verso soluzioni condivise.

Per fare questo, occorre partire dalla elencazione delle materie indicate come potenziali oggetti di forme e condizioni particolari e ulteriori di autonomia, che lasciano aperti dubbi interpretativi di non marginale rilievo: se le materie indicate nella disposizione in esame sono infatti tutte quelle di cui all'art. 117, III comma e II comma (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e beni culturali), le iniziative delle Regioni hanno messo da subito in evidenza la complessità e difficoltà nel delineare confini ben precisi tra materie che possono essere oggetto di differenziazione e materie invece escluse. Si pensi, a mero titolo di esempio, alle richieste avanzate nell'ambito dell'istruzione che, comportando lo spostamento in sede regionale del personale, finiscono per toccare anche l'ambito del diritto del lavoro, che pure non rientra nelle materie indicate dall'art. 116, III comma. Un ampio novero di materie, come quelle richieste, ad esempio, dalla Regione Veneto nel 2017, risulta – quasi necessariamente – con l'andare oltre il pur ampio elenco dell'articolo in esame, coinvolgendo materie ivi non previste ma pur inscindibilmente connesse a quelle elen-

cate come oggetto di differenziazione¹⁵. Qui si pone pertanto il tema dei limiti sostanziali alle richieste e alle successive intese, che può essere risolto affinando e precisando gli elenchi stessi ma che può essere affrontato anche indentificando nelle intese stesse quelle leggi statali che debbono (o non debbono) continuare ad essere rispettate.

Se si prosegue poi nella lettura del disposto costituzionale, il testo parla di legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intese tra Stato e Regione richiedente: una soluzione normativa di compromesso che non giunge all'estremo di richiedere l'adozione di una legge costituzionale ma che non si spinge neppure all'opposto a ritenere sufficiente una legge ordinaria votata con maggioranza semplice¹⁶. Tra l'irrigidimento della differenziazione e la sua definizione come mera scelta politica contingente, la soluzione che le bozze di intesa prevedono consiste nella temporaneità della intesa, destinata a scadere dopo 10 anni e, probabilmente, solo dopo una verifica sull'uso dei poteri devoluti; si ripropone pertanto la logica delle c.d. *sunset clauses*¹⁷ che possono essere una soluzione opportuna, salvo ovviamente avere poi strutture neutre che, operando con metodi condivisi, siano in grado di valutare in modo oggettivo i risultati dell'esperimento.

Dubbio rimane poi il ruolo assegnato al Parlamento dal dettato costituzionale: se la legge deve chiaramente basarsi sull'intesa, in che momento e in che modo le Camere devono essere chiamate ad intervenire? E in

¹⁵ Interessante la posizione di parte della dottrina (si legga a tal proposito M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019), che individua tra quelle indicate dall'art. 116, III comma, delle materie "strutturalmente non devolvibili, almeno in maniera integrale", facendo l'esempio della materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che presenta una "struttura che richiede intrinsecamente un coordinamento centrale" e non potrebbe essere quindi interamente devoluta *ex art.* 116, III comma.

¹⁶ Sul punto, per una lettura approfondita circa il percorso che ha portato alla previsione di una legge da approvare a maggioranza assoluta, si legga, tra i tanti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1, 2007.

¹⁷ Per *sunset clauses* si intendono quelle misure normative che prevedono esse stessa la loro cessazione dopo una data specifica, a meno che non vengano approvate disposizioni legislative volte ad estenderne l'efficacia.

quale misura? È possibile una compartecipazione sostanziale dell'organo legislativo nazionale o il suo coinvolgimento è da intendersi in maniera stringente e limitata ad una accettazione o respingimento in toto del testo dell'intesa, da considerarsi quindi blindato e inemendabile? Tutti questi quesiti non sono di poco conto poiché, come si rileverà a breve, incidono sul ruolo dei soggetti coinvolti dal dettato normativo costituzionale e dunque anche sulla generalità o meno del consenso e della condivisione che deve essere attribuita alle misure di differenziazione¹⁸.

Questa discussione e i dubbi interpretativi connessi sono risultati acuiti dall'esito di due referendum regionali richiamati e dai vari passaggi avvenuti successivamente, nonché dall'attivarsi, a diversi livelli, di altre Regioni. Ciò evidenzia che, come già rilevato, quella che sembrava essere una disposizione residuale ed eccezionale si sta invece ora generalizzando: dalle poche Regioni inizialmente interessate ad attivarsi, giungiamo ad un variegato panorama di realtà territoriali che si stanno muovendo per promuovere e richiedere una differenziazione. Ciò comporta una riaffermazione e rafforzamento della centralità del Parlamento.

Se questo è l'obiettivo, il salto che risulta necessario compiere è quello di passare dalla centralità dell'intesa, che oggi sembra dominante, alla centralità della legge di recepimento dell'intesa stessa, superando così implicitamente la logica meramente governativa che ha caratterizzato fino ad ora i tentativi di attuazione del regionalismo differenziato. Un ulteriore passaggio si impone, quello di passare da un discorso e dialogo essenzialmente bilaterale, coinvolgente solo il Governo centrale e le Regioni richiedenti, ad un coinvolgimento degli altri attori istituzionali. Di qui l'importanza, già segnalata, di un procedimento che sia preconosciuto e fissato nonché di una determinazione dei ruoli dei vari attori con un occhio attento agli assetti futuri e non solo alla situazione presente.

Ragionando quindi sulla legge di approvazione delle intese, sulla base

¹⁸ La problematica interpretativa poi si complica ulteriormente se ci si chiede se l'art. 116, III comma sia da considerarsi una norma autoapplicativa o se necessiti al contrario di una apposita legge di attuazione. Posizioni differenti ha assunto la dottrina: si leggano sul punto, di opinioni discordanti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1, 2007 e M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.

delle riflessioni sin qui esposte, essa non può non coinvolgere attivamente e sostanzialmente il Parlamento da un lato e la Conferenza Stato Regioni dall'altro. Partendo da questo presupposto centrale ma tutt'altro che scontato, almeno nella visione che domina tra gli operatori politici, è imprescindibile un ripensamento delle modalità concrete di coinvolgimento delle Camere, che rendano effettivo ed incisivo il loro intervento e che non risulti in una mera partecipazione a posteriori basata su un accordo 'preconfezionato'¹⁹ e intoccabile. Solo coinvolgendo il Parlamento da subito e in modo sostanziale è possibile attribuire alla legge quel ruolo generale ed astratto che le è proprio, permettendo altresì di offrire una garanzia di universalità per l'ordinamento nel suo insieme senza ridursi ad un accordo tra poteri esecutivi regionali e statale.

Risulta evidente poi come il Parlamento non debba essere ritenuto l'unico ulteriore attore da coinvolgere per scongiurare la centralità del solo meccanismo delle intese: il percorso da delineare dovrebbe coinvolgere anche gli enti locali, fino ad ora lasciati al margine del dibattito e delle scelte politiche²⁰ e, parallelamente al discorso svolto con riferimento alle Camere, attribuire un ruolo di rilievo anche ai Consigli regionali. Questi non dovrebbero rivestire una funzione solamente di supporto o passiva accettazione delle decisioni del Governo regionale bensì farsi portavoce di un attivo dialogo tra esecutivo regionale e statale, in un continuo con-

¹⁹ Sul punto anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit.; ancor più convintamente contrario ad una lettura interpretativa che conclude per una natura meramente formale della legge approvativa del Parlamento è Piraino, che sottolinea come ciò finirebbe per tradursi in una «sostanziale 'marginalizzazione del ruolo del Parlamento', con lo stravolgimento della forma di governo e, poi, una messa in discussione della stessa forma di Stato con il pericolo di una rottura dell'unità repubblicana», A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8, 2019.

²⁰ ANCI e UPI sul punto hanno ribadito, in un documento congiunto rilasciato il 5 luglio 2018, dal titolo *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, l'importanza di un coinvolgimento attivo degli enti locali sia dinanzi al CAL sia mediante un confronto con le Associazioni stesse, che andrebbe poi esteso anche temporalmente, prevedendo una compartecipazione che non sia limitata solo ad una fase antecedente alla prima formulazione della proposta ma anche nelle fasi successive ovvero dopo il raggiungimento dell'intesa.

fronto e in un trasparente scambio di informazioni circa lo stato delle trattative, potendo conoscere e influire su quanto proposto, deciso o contrattato nelle sedi sia interne che esterne alla Regione stessa.

Diviene in questo modo possibile creare un canale di partecipazione, su più livelli, di tutti i soggetti che a vario titolo e in varia misura sono e saranno fattivamente chiamati ad attuare e concretizzare operativamente la differenziazione. Sotto questo profilo di un ampio coinvolgimento, le prime bozze di intesa stipulate per ciascuna delle tre Regioni che nel 2017 avevano attivato l'art. 116, III comma, non sono parse soddisfacenti così come non pochi dubbi hanno fatto sorgere gli stessi accordi preliminari conclusi con il Governo Gentiloni nel febbraio 2018: tutti questi documenti giungono all'attenzione dei cittadini, della dottrina, delle istituzioni regionali, locali nonché del Parlamento prive delle motivazioni che hanno portato al raggiungimento di un determinato testo, di una determinata scelta o disposizione. Invece, senza un adeguato apparato motivazionale sarà arduo realizzare quell'auspicato coinvolgimento dei diversi soggetti della scena politico-istituzionale sopra richiamati e diviene difficile anche attuare quel percorso, altresì auspicabile, di recupero della centralità del Parlamento. Se infatti si dovesse propendere per la scelta di imbrigliare de facto le Camere ad approvare o cassare una serie di testi, già contrattati in una sede totalmente estranea al Parlamento, giungendo quindi a declassare la legge approvativa delle intese ad un mero atto formale di accettazione, si otterrebbe come esito quello di privare il potere legislativo della possibilità (e dovere) di svolgere un vaglio sostanziale del contenuto degli accordi, intervenendo con competenza sui singoli aspetti degli stessi²¹. Rispetto a tale obiettivo, fa sorgere dubbi anche l'opzione

²¹ Diverse sono le soluzioni prospettate dalla dottrina: un'approvazione articolo per articolo, con o senza la possibilità di apportare emendamenti; l'intervento delle Commissioni parlamentari competenti in materia prima di sottoporre una versione finale dell'intesa alle Camere: così facendo le Commissioni potrebbero proporre modifiche e aggiunte ai due soggetti deputati alla stesura dell'intesa (Governo e Regione) prima che il testo venga proposto all'approvazione finale del Parlamento; approvazione che, in quel caso sì, come sottolinea Caravita, potrebbe anche essere meramente formale sulla base del fatto che all'organo legislativo, per il tramite delle Commissioni, è già stato dato modo di partecipare attivamente alla definizione della differenziazione (B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, cit.).

di stabilire l'intervento del Parlamento mediante una legge di delega, che preveda a sua volta l'autorizzazione delle Camere al Governo a siglare, tramite decreto legislativo, l'intesa. Potrebbe invece essere più efficace l'attribuzione al Parlamento del potere di predisporre atti di indirizzo che diano indicazioni al Governo su come condurre la negoziazione, dando così l'opportunità all'organo legislativo di partecipare, sebbene indirettamente e dall'esterno, al procedimento di stipula delle intese²².

In questo senso e per garantire un procedimento chiaro e preconsosciuto, scongiurando così la prospettiva di un Parlamento ridotto a mera "spalla" del potere esecutivo e limitato nell'incisività del proprio intervento, può essere utile rivalorizzare proposte che, per quanto certamente perfettibili, presentano aspetti di potenziale interesse: si fa riferimento al contenuto del già richiamato disegno di legge generale attuativa dell'art. 116, III comma, promosso dall'On. Lanzillotta ma anche al disegno di legge avanzato dalla Regione Veneto, che si inserisce, pur con tutte le criticità già evidenziate, nel solco di una rinnovata attenzione per il ruolo del Parlamento e di un coinvolgimento preventivo dell'organo legislativo. Per quanto una legge di carattere generale fosse stata vista – e possa ancora essere da taluni considerata – come un tentativo di rallentare il percorso di differenziazione, essa potrebbe invece rivelarsi di grande utilità, come sembra peraltro essere confermato dalla presenza di una parte generale comune alle bozze di intese attualmente circolanti, che sembrano quindi sottolineare l'esigenza concreta (lontana dalle discussioni dottrinarie più sopra richiamate sulla natura autoapplicativa o meno della norma costituzionale) di chiarire la procedura di attuazione della disposizione stessa²³.

Sono queste le opzioni da riconsiderare poiché innanzitutto portatrici di un maggior grado di generalizzazione del percorso di differenziazione e poiché pongono in essere tentativi di allontanarsi da quella centralità

²² S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (testo dell'Audizione del 29 novembre 2017), richiamato anche da F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit.

²³ Sul punto anche B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, cit.

dell'intesa rispetto alla legge che rischia di avere profonde ripercussioni sull'efficacia degli accordi e sui rapporti tra poteri.

Certamente un ripensamento del rapporto intesa-legge è strettamente connesso e si riverbera sul processo di approvazione delle intese stesse che, nel segno di una preminenza della legge sull'intesa e della centralità del Parlamento, non può coerentemente rifarsi (come emerso negli accordi preliminari del 2018 ma al momento non ripresentatasi nelle bozze di intese disponibili) al procedimento di approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose *ex art. 8 Cost.*: queste disposizioni non delineano infatti, come storicamente dimostrato, uno strumento utile ed efficace per addivenire ad un accordo lineare e completo, essendo state spesso integrate dal successivo ricorso a Protocolli. Non pare questo un modello cui ispirare il raggiungimento di soluzioni coerenti, condivise e non frammentarie²⁴ e un suo utilizzo non può che destare perplessità.

Perplessità che emergono inoltre dalle dichiarazioni rese dal Ministro delle Finanze Tria nel mese di aprile 2019 dinnanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: sottolineando che gli schemi di intesa in quel momento predisposti non quantificavano le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'attuazione del regime differenziato, si giungeva alla conclusione che solo dopo l'entrata in vigore della legge di approvazione delle intese e soprattutto dopo i decreti ministeriali volti a rendere operativa e concreta la differenziazione, potranno essere conosciuti la portata e l'impatto delle nuove attribuzioni alle Regioni rispetto alla finanza pubblica statale. Emerge peraltro da questo – ancora una volta – confuso scenario, come il passaggio delle funzioni dovrebbe essere effettuato mediante l'intervento del potere esecutivo²⁵. Anche questo aspetto meri-

²⁴ Come sottolineato da parte della dottrina, inoltre, le intese *ex art. 8 Cost.* intercorrono tra Stato e soggetti esterni allo Stato stesso: non è questo il caso però delle intese con le Regioni, una differenza che andrebbe a rafforzare quindi la tesi secondo cui sarebbe quanto meno discutibile «assimilare la procedura parlamentare *ex art. 116, III comma, Cost.* a quella da seguire per i rapporti con le organizzazioni religiose acattoliche». Così A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4, 2019.

²⁵ Del resto le bozze di accordi del febbraio 2019 sono chiare su questo aspetto, sta-

ta di essere tenuto debitamente in considerazione poiché in grado di incidere sul ruolo e sul rapporto tra poteri e sulla realizzazione del regionalismo differenziato. Questa riflessione vuole anche evidenziare l'importanza di accompagnare comunque l'iniziativa proattiva delle Regioni sul fronte della differenziazione con l'azione proattiva dello Stato verso la realizzazione di quelle disposizioni normative di forte impatto sul funzionamento delle Regioni e del loro rapporto con lo Stato, quali la legge sul federalismo fiscale²⁶. È infatti da evitare una visione del regionalismo differenziato chiusa o anche semplicemente miope rispetto all'intero contesto regionale entro cui la richiesta di maggiore autonomia di alcuni si inserisce e si sviluppa: non è cioè possibile ignorare gli effetti comunque rilevanti che tale richiesta comporterebbe rispetto all'intero assetto del regionalismo italiano. Pur senza voler delineare apocalittici negativi scenari o indurre ad una eccessiva prudenza, tradottasi spesso in passato in un preoccupante immobilismo decisionale, ciò che si auspica è la lungimiranza normativa quanto politica capace di valorizzare la portata dell'art. 116, III comma nel più ampio scenario costituzionale cui appartiene e nella consapevolezza piena degli effetti dirompenti che la differenziazione può comportare rispetto al sistema regionale così come sino ad oggi conosciuto.

La presa d'atto di questo panorama e dei possibili scenari futuri infine impone anche una operazione collaterale e per certi versi ancor più com-

bilendo che il trasferimento di beni e risorse (finanziarie, umane e strumentali) debba avvenire mediante decreti del Presidente della Repubblica, previo parere (entro 30 giorni) della Commissione unificata, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle ulteriori eventuali commissioni competenti per materia. Nonostante questo tentativo di successivo coinvolgimento del Parlamento – mediante le sue commissioni – anche in questa fase, «Si tratta, però, oltre che di un termine troppo stretto per poter consentire un adeguato confronto non solo all'interno delle varie commissioni, ma anche tra queste, di una previsione che sostanzialmente lascia all'intervento parlamentare un ruolo meramente consultivo senza alcun obbligo per il Governo di adeguarsi ai rilievi che dovessero pervenire a seguito del rapido esame parlamentare», A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit.

²⁶ Più ampiamente sull'impatto del regionalismo rispetto agli aspetti finanziari, si legga: F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018.

pressa: quella cioè di ripensare il ruolo dello Stato, sia nel procedimento di attuazione, sia al termine della realizzazione del percorso di differenziazione: riflettere sulle modalità, sul coinvolgimento dei diversi attori, delle fonti e degli strumenti da utilizzare, deve essere accompagnato da uno sguardo prospettico e lungimirante, capace già di intuire e delineare lo scenario che si potrà aprire a seguito del riconoscimento di ulteriori autonomie alle Regioni richiedenti differenziazione. Lo Stato, infatti, da regolatore tendenzialmente uniforme diventerebbe una sorta di valutatore prima, nella fase di attivazione dell'art. 116, III comma, e di controllore successivamente: in altre parole la funzione che ad esso pare essere attribuita nel processo di raggiungimento di una intesa è quella valutare le richieste di autonomia e, successivamente, di controllarne l'esercizio. Ecco allora che, dinnanzi a questa presa di coscienza, insieme alla sempre più marcata generalizzazione della differenziazione, non è più possibile pensare di regolare il processo limitandosi a prevedere solamente l'individuazione delle caratteristiche dell'intesa e del percorso di approvazione ma si rende indispensabile giungere ad una disciplina adeguata ad accompagnare quello che si prelude divenire un cambiamento vero e proprio della struttura dello Stato, del rapporto tra enti regionali e Governo centrale. Non è più possibile neppure pensare di poter regolare in forma contingente il procedimento di differenziazione, progettandolo e tarandolo solo sulle esigenze del momento.

4. *Differenziazione e rischio di frantumazione: un mito da sfatare? L'esempio della sanità come osservatorio privilegiato.*

Se è vero che differenziare tra le Regioni ordinarie, attribuendo ad alcune maggiori poteri rispetto ad altre, avrà certamente effetti sull'intero sistema, è altrettanto vero che il dibattito politico sul tema si è talvolta tradotto in una demonizzazione delle iniziative regionali: l'espressa rimostranza o le meno esplicite perplessità avanzate dalle Regioni rimaste mere spettatrici²⁷

²⁷ In particolare quelle del Sud Italia, come fotografato dal dossier del Servizio Studi del Senato: SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018.

rispetto alle azioni intraprese nella seconda stagione di attuazione dell'art. 116, III comma, si fonda spesso sul timore che i procedimenti in atto possano tradursi in una accentuazione delle sperequazioni storicamente esistenti e mai superate tra Regioni ricche e povere, a tutto discapito di queste ultime e dei meccanismi di solidarietà vigenti. Timori peraltro alimentati anche da parte della propaganda di alcuni Regioni richiedenti, che hanno spesso cercato consenso sui procedimenti volti ad ottenere la differenziazione proprio facendo leva sulla insofferenza verso una – presunta – ingiusta redistribuzione di risorse finanziarie sottratte alle Regioni efficienti e virtuose²⁸.

Occorre dunque chiedersi se davvero il regionalismo differenziato possa identificarsi con la visione di chi lo ritiene panacea di future diseguaglianze e della frantumazione di servizi nazionali quali la sanità o l'istruzione, oppure, contrariamente, possa essere definito come la risposta all'impossibilità delle Regioni più meritevoli di programmare e organizzare le proprie funzioni a motivo dell'asfissia provocata dal Governo centrale²⁹.

Ebbene, se si prende ad esempio l'ambito della sanità quale osservatorio privilegiato per valutare i possibili rischi di sperequazione portati dalla differenziazione – ambito peraltro al centro dell'attenzione di molti scettici e di molte letture critiche delle richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna –, si nota innanzitutto come l'impianto normativo statale esistente nel comparto sanitario sia solido e strutturato nel segno della ga-

²⁸ Non pochi timori pare far sorgere un approccio eccessivamente espansivo della differenziazione che anziché essere letto come strumento in grado di consentire alle Regioni «che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze» (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019), viene interpretato come strumento per addivenire ad una differenziazione generalizzata su tutti gli oggetti contemplati nell'art. 116, III comma.

²⁹ Sull'impatto della differenziazione rispetto alla garanzia di diritti sociali e servizi ad essi connessi, si legga anche C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 7, 2018; E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, 7, 2018.

ranza di uniformità sul territorio nazionale³⁰. Un tale apparato legislativo indica già limiti e principi generali che non possono essere intaccati dalle richieste regionali avanzate nell'ambito dell'attivazione dell'art. 116, III comma. A ulteriore conferma, anche tutte le bozze di intese inizialmente predisposte hanno sottolineato l'intenzione di voler rispettare, in tutti i settori in cui già sono previsti, i livelli essenziali delle prestazioni e dunque, indirettamente, la tutela dei diritti civili e sociali con essi garantiti. Del resto, quello della sanità è un ambito ormai fortemente regionalizzato, che non dovrebbe dunque risentire, nella sua struttura complessiva e negli equilibri sino ad ora esistenti, di modesti incrementi funzionali a favore di talune Regioni. Certo è che queste considerazioni rimangono corrette e veritiere laddove il dialogo Regioni-Stato, insieme all'auspicato maggiore e ulteriore sostanziale controllo parlamentare, funzionino appropriatamente nel senso di garantire un'azione dei diversi soggetti e delle differenti pretese regionali sempre coerente rispetto al contesto generale statale, capace di tutelare interessi nazionali ed evitare squilibri o disfunzioni. In altre parole è essenziale che le intese e la legge attuativa prevedano competenze circostanziate, chiare e precise nell'ambito sanitario per impedire che la differenziazione si traduca in distruzione o quanto meno messa in discussione del sistema sanitario nazionale. Devono pertanto essere inseriti con ancor più forza nel dialogo istituzionale i limiti e vincoli invalicabili e certi definiti dallo Stato nei confronti delle Regioni.

Talune pretese avanzate dalle Regioni quindi (ad esempio la richiesta di maggiore autonomia nella gestione dei servizi ospedalieri) appaiono del tutto coerenti e compatibili con l'assetto nazionale e la tutela dell'unità del sistema; se assecondate, tali richieste potrebbero portare con sé il valore aggiunto di consentire una differenziazione positiva in capo a Regioni virtuose ed efficienti, nel particolare aspetto della gestione della sanità, devoluta alla Regione stessa. In altri casi invece (gestione dei fondi sanitari integrativi ad esempio) le pretese regionali si scontrano con la normativa nazionale in materia, nonché con le disposizioni costituzionali e dovrebbero quindi essere espunte dalle intese stesse in quanto incompatibili con i principi inderogabili.

³⁰ L. VIOLINI, *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 5-6, 2015.

Insomma, una corretta realizzazione del regionalismo differenziato, coerente e compatibile (dunque legittima) rispetto ad un ampio impianto normativo nazionale (i cui confini comunque devono essere oggetto di preliminare riflessione e determinazione), permette di attuare una differenziazione positiva e costruttiva, che può portare anzi a proficui esiti sia per la singola Regione che per l'intero servizio sanitario nazionale e che, d'altra parte, non mette a rischio neppure l'unità del sistema e la tutela di un diritto alla salute che deve essere uniformemente assicurato su tutto il territorio nazionale, come i LEP già assicurano.

Queste riflessioni, per quanto riferite al peculiare ambito della sanità, possono fungere da esempio generalizzabile di una proficua e 'innocua' attuazione della differenziazione, che sia priva di effetti collaterali pericolosi per l'eguaglianza tra Regioni e l'unità dei servizi ma che possa anche rappresentare l'occasione di 'esportare' e far conoscere modelli virtuosi e di successo, potenzialmente espandibili in altre realtà regionali³¹. In altre parole, l'esistenza di livelli essenziali e principi fondamentali a garanzia dell'uniformità, stabiliti a livello nazionale, può essere considerato il contesto generale entro cui dare poi attuazione all'art. 116, III comma senza incorrere nel rischio di frammentazione dei servizi e di creazione di divari nelle garanzie dei diritti ad essi sottesi.

³¹ Interessanti sul punto sono le indicazioni di R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, che delineano anche alcune proposte concrete sulle quali iniziare a sviluppare una riflessione seria e costruttiva.

CAPITOLO 3

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO IN BILICO TRA DUE GOVERNI *

SOMMARIO: 1. Il processo di differenziazione dinnanzi ai mutamenti dell'assetto politico del Governo italiano. – 2. Una analisi del recente passato: il percorso di attuazione del regionalismo differenziato sotto il Governo giallo-verde. – 3. L'approccio del Governo giallo-rosso. – 4. Uno sguardo al futuro.

1. *Il processo di differenziazione dinnanzi ai mutamenti dell'assetto politico del Governo italiano.*

Nell'estate del 2019, dopo che sotto il primo Governo Conte, sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega di Salvini e sulla spinta di quest'ultima formazione politica, il processo di differenziazione aveva subito una apparente accelerazione, non si poteva certamente prefigurare l'improvvisa quanto repentina crisi che ha portato all'insediamento di un nuovo Governo, sorretto da una differente coalizione di maggioranza.

Questo rilevante mutamento dell'assetto politico-istituzionale si è riverberato inevitabilmente sull'attuazione e sulle sorti del regionalismo differenziato e spinge ad una riflessione che, dopo un breve sunto delle "puntate precedenti", metta in luce sia quanto si è prodotto con il summenzionato cambio di prospettiva politica, sia il destino incerto e difficilmente prevedibile che ancora attende l'assetto regionale italiano.

* Il presente Capitolo ripropone il contributo pubblicato in *Osservatorio sulle Fonti – Speciale: Percorsi di regionalismo differenziato. Problemi e prospettive*, 3, 2019, pp. 1-13.

2. *Una analisi del recente passato: il percorso di attuazione del regionalismo differenziato sotto il Governo giallo-verde.*

Per ricostruire le vicende fondamentali che hanno caratterizzato il percorso di attuazione del regionalismo differenziato negli ultimi anni, un punto di partenza emblematico e chiaro può essere individuato negli accordi preliminari del 28 febbraio 2018, conclusi – ad opinione di alcuni – in maniera frettolosa¹ al termine della XVII legislatura dal Governo Gentiloni². Sarebbe tuttavia erroneo ritenere che tali atti, peraltro estremamente simili tra loro, rappresentino un testo pressoché definitivo o comunque un punto fermo, rappresentativo delle richieste e delle posizioni delle tre Regioni che avevano attivato il procedimento *ex art.* 116, III comma, Cost. Non molto tempo dopo, infatti, complice il cambiamento di Governo, le Regioni richiedenti hanno manifestato la volontà di «ampliare il novero delle materie da trasferire»³, come emerge dalle Interro-

¹ «Poco prima delle elezioni, il Governo Gentiloni, di centro-sinistra, ha firmato frettolosi protocolli sui procedimenti per l'autonomia differenziata, replicando l'errore compiuto nel 2001, quando, pochi giorni prima delle elezioni, il Governo di centro-sinistra diede via libera – senza una minima trattativa – alla riforma del Titolo V», B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13, 2019, p. 3.

² Si fa qui riferimento al testo di Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, III comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Lombardia del 28 febbraio 2018 e agli ulteriori Accordi, aventi lo stesso titolo, stipulati nella stessa data dal Governo con la Regione Veneto e con la Regione Emilia-Romagna. Tra i tanti che hanno analizzato le Pre-intese si richiama: F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia e Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 21 aprile 2018.

³ Si veda ad esempio la deliberazione n. 16 del 15 maggio 2018 del Consiglio Regionale della Lombardia che approva l'ampliamento del novero di materie richieste che si vogliono far rientrare nella discussione sull'autonomia differenziata. Sul punto tuttavia merita sottolineare come «Più cauto, invece, l'atteggiamento dell'Emilia-Romagna, la cui Assemblea legislativa, nel mese di settembre, ampliava lievemente la formulazione di alcune richieste e introduceva nella trattativa altre tre materie (per un totale di quindici), confermando in ogni caso l'impianto della proposta iniziale», così M. DE DONNO,

gazioni a risposta immediata n. 3-00065 dell'11 luglio 2018⁴. Questa ulteriore richiesta – che si basa su una norma inserita nelle Pre-intese, che mantenevano appunto impregiudicata la possibilità di proseguire il negoziato su altre materie indicate successivamente – ha riaperto questioni in realtà mai chiarite, evidenziando la necessità di ulteriori ripensamenti sia da parte delle Regioni ma anche da parte del Governo nazionale.

Va detto quindi sin da subito che le modifiche nell'indirizzo politico generale del Paese determinate dai cambi nel Governo nazionale (e ormai sono diversi cambi di Governo da cui è “passato” il processo di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost, con le conseguenze che verranno messe in luce) si riverberano necessariamente sulle sorti del regionalismo nostrano, creando cambiamenti anche di non lieve portata. Basti pensare, come detto, al primo sostanziale cambiamento creatosi a seguito dell'avvicendamento al Governo di Paolo Gentiloni, che ha portato ad un sostanziale ampliamento delle materie oggetto della contrattazione, ampliamento sostenuto dalla nuova maggioranza a trazione Lega, ovviamente favorevole al rafforzamento dell'autonomia.

Con l'insediamento del Governo giallo-verde si ha dunque da un lato una sorta di accelerazione nel processo e nelle richieste ma, dall'altro an-

P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2018, p. 474.

⁴In quella sede, il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, aveva affermato: «Tutto il sistema attuale delle trattative, per quanto riguarda la concessione di forme particolari di autonomia, parte da queste Pre-intese che sono state stipulate, sebbene nel frattempo siano intercorse delle modificazioni nel senso che già il Presidente della Regione Veneto si è presentato il 12 giugno 2018 e ha inoltrato l'istanza di ampliare la concessione dell'autonomia a tutte le materie consentite dall'articolo 116, III comma, ed è già in previsione per la giornata di domani che la delegazione trattante del Veneto verrà a sottoporre una propria precisa proposta scritta. Poi, in data 14 giugno ho incontrato anche il Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, il quale, accompagnato dall'Assessore appositamente nominato all'autonomia, Bruno Galli, ha manifestato l'intenzione, anche qui, di ampliare, fin dove è consentito, il novero delle materie trasferite. In data 19 giugno ho incontrato il presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, il quale ha evidenziato che intende allargare le materie da trasferire alla Regione e ha preannunciato che attende un passaggio presso la sede dell'assemblea legislativa regionale che consenta, quindi, di specificare l'individuazione di ulteriori materie».

che una difficoltà ad entrare in merito alla nuova serie di trattative tra Governo e Regioni richiedenti: da un dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati⁵ emerge infatti che il Dipartimento per gli affari regionali è stato sede di incontri tra le autorità regionali competenti in ogni singola materia da trasferire indicata dalla Regione e i tecnici del Ministero competente per la medesima materia, senza che si possano evincere i problemi e le soluzioni che in tale tavolo venivano discussi. Da questa sorta di stasi nel rendere pubblico lo svolgimento delle discussioni e dalla situazione confusa e poco trasparente che ne consegue⁶ emerge poi, come annunciato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019 n. 44, un nuovo testo delle bozze di intese⁷, il cui contenuto pubblicato ufficialmente dalle Istituzioni è risultato però limitato solo alla parte generale (il Titolo I infatti concerne le sole “Diposizioni generali”). È per questo che, gran parte della dottrina non ha mancato di sottolineare ulteriori fronti problematici e largamente discussi, primo fra tutti il ruolo del Parlamento e il compito ad esso assegnato nel quadro dell’attuazione del regionalismo differenziato, unitamente alla fonte normativa preposta ad attuare e approvare le intese. Forte infatti è stato l’appello, da più parti giunto, a restituire centralità al Parlamento, insieme ad un suo coinvolgimento incisivo e determinante, lontano da una mera partecipazione successiva mediante approvazione o rigetto di un accordo ‘blindato’⁸.

⁵ SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, *Dossier: L’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 17 ottobre 2019.

⁶ Trasparenza peraltro già indicata, da più parti, come una grave carenza del processo di autonomia: la segretezza che circonda sia le trattative che i testi di intesa elaborati, impediscono ai vari protagonisti – tra cui anche le Regioni “spettatrici” che osservano con attenzione il procedimento attuativo dell’art. 116, III comma, Cost. – di contribuire, con osservazioni puntuali, al dibattito sul regionalismo differenziato. Sul punto: A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8, 2019.

⁷ Pubblicati sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁸ Sul punto si richiama l’appello di (inizialmente) 30 costituzionalisti su *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, pubblicato nel marzo 2019, in cui si evidenzia: «In assenza di una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato e che eviti un’attuazione disordinata dello stesso, e in assenza di

In tutto questo ampio dibattito e in una situazione che è apparsa inevitabilmente complicata e ancora lontana dal trovare una sua chiara definizione, emergeva con chiarezza anche una frattura all'interno del Governo giallo-verde stesso: da un lato la Lega, che premeva per una rapida concretizzazione del regionalismo differenziato e delle autonomie, facendo della questione un baluardo 'ideologico' e un manifesto politico⁹; dall'altro il Movimento 5 Stelle che spingeva invece per una realizzazione graduale e cauta dell'autonomia *ex art.* 116, III comma, Cost¹⁰, mo-

ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 III comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato. I parlamentari, come rappresentanti della Nazione, devono essere infatti chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge. L'approvazione parlamentare di cui all'articolo 116 III comma nulla ha a che vedere con l'articolo 8 della Costituzione sui culti acattolici; né ha alcun senso ricondurre questo procedimento alla legge di ratifica di trattati internazionali. Anche nell'approvazione dei primi Statuti del 1972 il Parlamento svolse un ruolo incisivo. La fisionomia delle regioni, infatti, riflette quella dell'intero Paese e non riguarda solo i singoli governi regionali. L'approvazione parlamentare non può essere meramente formale; la previsione della legge nell'articolo 116, III comma della Costituzione è posta a garanzia che l'autonomia negoziata dalle regioni richiedenti si inserisca armonicamente nell'ordinamento complessivo della Repubblica. Il ruolo del Parlamento, nell'articolo 116, è finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste autonomistiche avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali istanze unitarie». Si legga sul punto anche: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019; S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 18, 2019.

⁹ Questo approccio – influenzato, quanto meno inizialmente, da una tensione secessionista figlia del primigenio leghismo di Bossi – emerge già nei quesiti referendari proposti dalla Regione Veneto ai suoi cittadini ed oggetto di una dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale (sent. cost. n. 118/2015) che ha fatto salvo solo l'ultima domanda referendaria ovvero quella specifica sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia.

¹⁰ «Sarà un'autonomia equilibrata, fatta bene, che gioverà veramente a Regioni e Comuni. Il Movimento lavora così, per tutto il Paese. Non penso che qualcuno voglia tornare ai tempi della secessione della Padania e non ho motivo di dubitare che sapremo trovare insieme la migliore soluzione. Certo, alcune posizioni più estreme mi preoccupano. Non si può pensare di impoverire ancora di più regioni come la Puglia, la Cala-

strando perplessità e timori circa una differenziazione che avrebbe potuto determinare una frattura ancor più netta tra Nord e Sud¹¹. Il partito pentastellato del resto si faceva portatore delle preoccupazioni delle Regioni centro-meridionali, culla dell'elettorato del Movimento – preoccupazioni che peraltro erano espresse e condivise anche da parte della dottrina¹² – e poneva l'accento sulla esigenza di una previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e sulla determinazione dei fabbisogni standard come antidoto ad una differenziazione che, nella visione di questa parte politica, avrebbe potuto incidere negativamente sulle risorse statali destinate alle Regioni più svantaggiate – ma anche meno virtuose – del Sud del Paese.

La difficoltà di trovare un equilibrio tra queste posizioni distanti e mosse da ideologie di fondo molto diverse, nel tentativo di mediare e ridimensionare le richieste più radicali, si sono poi concretizzate in una rottura insanabile, che affonda le sue radici già prima della conclamata crisi dell'agosto 2019: il 26 giugno 2019 emerge ad esempio che dall'ODG del Consi-

bria, la Sicilia, ma anche l'Abruzzo, il Lazio, le Marche, il Molise, la Campania e l'Umbria. Di meno ospedali, meno scuole e strade sempre più in dissesto non se ne parla. Ma sono certo che alla fine prevarrà il buonsenso. Faremo una cosa equilibrata, ve lo assicuro!», post apparso sul profilo Facebook di Luigi Di Maio il 26 giugno 2019.

¹¹ È importante sottolineare anche la posizione del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, che, in occasione di un question time in Senato (21 febbraio 2019), affermava: «il percorso del regionalismo differenziato dovrà tenere in considerazione non solo la peculiarità delle realtà territoriali, ma anche la piena realizzazione della solidarietà nazionale, nell'ambito della tutela dell'unità giuridica, di quella economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali», dichiarando peraltro come il Governo stesse “compiendo una fase intensa di attività istruttoria e di negoziazione finalizzata alla redazione di un testo condiviso con le Regioni richiedenti e aprendo ad un confronto col Parlamento”. Più ampiamente su tali dichiarazioni, si legga: *Regionalismo differenziato. Question time di Conte: “Criteri unitari per l'erogazione dei servizi in ogni angolo del Paese”*, in *Quotidianosanità.it*, 21 febbraio 2019.

¹² Tra gli altri, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomia regionale e unità nazionale*, Laterza, Roma, 2019; M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1, 2019, p. 72 ss.

glio dei Ministri è stata eliminata la discussione in materia di autonomie speciali per mancata intesa tra le forze di maggioranza¹³.

3. *L'approccio del Governo giallo-rosso.*

Riprendendo dunque dalla crisi di Governo della estate 2019, il successivo Governo giallo-rosso ha dovuto riaprire il tavolo del dibattito con le Regioni: la nuova composizione della coalizione ha tuttavia comportato un cambio di prospettiva e un diverso approccio rispetto al tema del regionalismo differenziato. Sicuramente è presto per tirare le somme e definire con certezza l'indirizzo del Governo da così poco tempo formato. È tuttavia possibile sin da ora delineare quanto emerso dai primi passi del neonato esecutivo, che sembra segnare una frattura con il passato.

Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Francesco Boccia, ha assunto infatti sin da subito una posizione netta rispetto alla realizzazione delle Intese: ha cioè espresso la volontà di approvare una previa legge quadro o cornice nonché la necessità di stabilire come preliminare punto fondamentale la determinazione dei livelli essenziali e dei fabbisogni standard, di fatto capovolgendo l'impostazione che era stata data dai precedenti governi, che stabiliva appunto l'attuazione del regionalismo differenziato e, solo in un secondo momento, la determinazione di fabbisogni standard¹⁴.

¹³ Come riportato da R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2019.

¹⁴ Nella bozza di intesa del 2019 si legge come il finanziamento dello Stato alla Regione, necessario all'espletamento delle ulteriori forme di autonomia, trasferite e assegnate mediante intesa, dovesse essere «stabilito da una Commissione paritetica sulla base della spesa storica dello Stato nella Regione e sulla base dei fabbisogni standard che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse».

Del resto l'approccio del Ministro Boccia pareva confermare la linea indicata da Di Maio nel decalogo di obiettivi programmatici del Movimento 5 Stelle, così come presentata al Capo di Stato in occasione delle consultazioni: in quella sede il leader del partito pentastellato aveva affermato che il processo di attuazione del regionalismo differenziato «va completato istituendo livelli essenziali di prestazioni per tutte le altre regioni per garantire a tutti i cittadini gli stessi livelli di qualità dei servizi». Ciò che è stato proposto dal Movimento è dunque una sorta di via intermedia che non mira a bloccare l'autonomia ma che vuole contestualmente garantire solidarietà e unità, stabilendo in primis i livelli essenziali e una determinazione delle risorse da attribuire alle Regioni 'differenziate' sulla base, anche, dei fabbisogni standard.

Un approccio, quello del nuovo Governo, che ha destato non poche perplessità e timori, in particolare nei Governatori di Lombardia e Veneto, che hanno espresso riserve alla linea del Governo giallo-rosso, pur concedendo tempo per comprenderne e valutarne gli sviluppi¹⁵.

Ciò emerge dalle posizioni del Presidente Zaia, espresse in una intervista dell'ottobre 2019, dalla quale è risultata chiara la volontà di proseguire in quella che è considerata la «madre di tutte le battaglie», cioè appunto la conclusione del processo di autonomia differenziata, da ottenere combattendo contro quello che viene letto come un tentativo di affossamento della riforma da parte del nuovo Governo nelle sue prime azioni¹⁶. Anche il Presidente Fontana ha manifestato perplessità soprattutto rispetto alla dichiarazione richiamata di voler adottare una legge cornice sull'autonomia differenziata, rinvenendo in essa solo un accordo per dila-

¹⁵ Un segno di collaborazione costruttiva e positiva può essere rinvenuto nell'incontro tra il Ministro Boccia e il Presidente della Regione Veneto, tenutosi il 23 settembre 2019, durante il quale Zaia ha presentato una "Proposta della Regione del Veneto di Intesa con il Governo per l'attuazione dell'articolo 116, III comma, della Costituzione", nella quale è stato volutamente inserito, in segno di riavvicinamento, all'art. 1, che la differenziazione: «è realizzata nel rispetto dei principi posti dagli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119, 120 della Costituzione e nel contesto di unità ed indivisibilità della Repubblica, nonché nel rispetto dei principi di solidarietà, perequazione e coesione sociale, tenuto altresì conto di quanto previsto dalla L. 5 maggio 2009, n. 42».

¹⁶ Intervista dal titolo *Pronti a scendere in piazza. Non ci tratteranno da colonia*, apparsa su Libero il 10 ottobre 2019.

zionare i tempi di attuazione¹⁷, segno di un Partito Democratico che sconfessa sé stesso e i passi avanti compiuti dal Governo Gentiloni nel 2018, proponendo di fatto di ricominciare da capo le trattative.

Con specifico riferimento alla adozione di una legge quadro generale, capace di regolare in maniera univoca il procedimento, merita sottolineare come, sin dalla riforma del Titolo V, parte della dottrina¹⁸ ritenesse appropriata, se non indispensabile, l'adozione di una legge di applicazione del disposto costituzionale sul regionalismo differenziato e, nonostante il dibattito sia ancora ampio sul punto¹⁹, risulta pressoché innegabile come la proposta di una tale normativa, in questo stadio del procedimento di differenziazione, possa assumere il carattere di un espediente dilatorio che certamente avrà l'effetto di allungare i tempi, ancor più se tale normativa – e l'attuazione del regionalismo differenziato più in generale – fosse, come è parsa essere intenzione del Governo giallo-rosso, collegata alle altre riforme costituzionali sul tavolo (riduzione del numero dei Parlamentari e necessità conseguente di intervenire sulla legge elettorale). D'altra parte anche la proposta di legge dell'On. Lanzillotta, che voleva approvare una legge che definisse in maniera univoca la procedura, senza peraltro avere avuto esito positivo, ebbe comunque l'effetto di affossare le iniziative della Regione Lombardia che, proprio nel 2007, aveva attivato il procedimento *ex art.* 116, III comma, Cost.

¹⁷ Secondo il Presidente della Regione Lombardia questa legge quadro sarebbe inoltre contraria al senso stesso dalla differenziazione, che impone invece di individuare un numero di competenze diverse e un'autonomia declinata in maniera differente da Regione a Regione. Ciò emerge dalla intervista dal titolo *Attilio Fontana "se il Governo non dà risposte sulla scuola facciamo da soli"*, pubblicata su *Libero*, il 10 ottobre 2019.

¹⁸ Ampia è la discussione in merito alla necessità o meno di una legge di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. e se quest'ultima disposizione sia da considerarsi una norma auto-applicativa o se abbisogni invece di una legge apposita di attuazione. Si leggano, a titolo esemplificativo: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1, 2007; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 9 maggio 2018.

¹⁹ Tra i tanti sul punto B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, cit..

Quanto al secondo profilo, quello cioè della previa determinazione dei fabbisogni standard e dei LEP, proposto dal Ministro Boccia in linea con la posizione del Movimento 5 Stelle sul punto, esso è stato recepito nella Nota di aggiornamento al Documento Economico Finanziario 2019: in questo documento si legge dell'impegno del Governo a continuare il processo di attuazione del federalismo differenziato, fissando però alcune linee programmatiche: «il Parlamento sta concludendo l'iter di approvazione della legge di riduzione del numero dei parlamentari. Contestualmente, si riformeranno i requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e si studierà l'introduzione di istituti che assicurino maggiore equilibrio al sistema e riavvicino i cittadini alle Istituzioni. È altresì necessario rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili. Si procederà lungo il *processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese* (enfasi aggiunta)»²⁰. Da ciò è emersa sia la volontà di legare al regionalismo differenziato le riforme costituzionali, come prima anticipato, sia di leggere la differenziazione nell'ottica della unità nazionale e del dovere di solidarietà, in parte quasi confermando la posizione di chi legge nel procedimento in atto un pericolo potenziale, soprattutto per le Regioni del Sud. Dal DEF inoltre si evincono anche gli altri due punti programmatici del Governo giallo-rosso: la determinazione dei livelli essenziali ma anche la approvazione di una legge quadro, tenendo conto delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla legge n. 42/2009 e dal d.lgs. n. 68/2011; si legge infatti in questo documento: «a completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo dichiara quali collegati alla decisione di bilancio: (...) d.d.l. recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi

²⁰ DEF 2019, 30 settembre 2019, p. 103 (reperibile all'indirizzo: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/NADEF_2019__FINALE.pdf).

dell'articolo 116 III comma della Costituzione attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale»²¹.

In questo contesto si inserisce la dichiarazione, riportata dall'ufficio stampa del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, del Ministro Boccia che il 23 ottobre ha affermato, durante un'audizione in Commissione Finanze della Camera, dedicata all'Autonomia differenziata, che «il messaggio che lanciao è che tutte le Regioni devono sedersi al tavolo» per avviare gli accordi per l'Autonomia differenziata, «ma lo start viene sparato dal giudice di gara con la legge quadro, perché questo mi fa stare più tranquillo. Ebbene, se chiudiamo entro l'anno questo confronto e i gruppi parlamentari sostengono questo modello, per me dal 1° gennaio si può cominciare a firmare le intese, che però debbono essere sottoposte al Parlamento per conferire al tutto maggior forza e credibilità»²².

4. *Uno sguardo al futuro.*

Come emerso dalle analisi del precedente paragrafo, il Governo giallo-rosso ha mostrato di voler affrontare con un approccio differente lo scottante tema del regionalismo differenziato e della sua difficile attuazione. Pur esimendosi da giudizi di merito, sotto alcuni profili ancora prematuri, non possono tuttavia essere taciuti alcuni dubbi, rilevati sotto un profilo puramente tecnico.

Quanto alla intenzione di determinare previamente i livelli essenziali di prestazione, questi paiono certamente utili per attuare una differenziazione realmente competitiva e conforme ai principi di solidarietà e coesione nazionale propri della nostra Costituzione; purtuttavia, una tale operazione dovrebbe essere frutto di una seria riflessione e di studi approfonditi, considerata la complessità della determinazione degli stessi e la

²¹ DEF 2019, 30 settembre 2019, p. 11.

²² Disponibile all'indirizzo web del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie: <http://www.affariregionali.gov.it/il-ministro/comunicati/2019/ottobre/boccia-audizione-in-commissione-finanze-alla-camera/>.

molteplicità di criteri e variabili da tenere in conto. Non è chiaro, inoltre, quale sarà il destino degli attuali “livelli essenziali” determinati sia da decreti attuativi (livelli essenziali in materia sanitaria) sia da fonti primarie (livelli essenziali in materia di servizi al lavoro o di istruzione) che già fungono, pur con molta fatica, da fattore unificante nella erogazione dei servizi pubblici.

Quanto al profilo della legge attuativa, va detto che essa giunge in momento troppo avanzato del processo in corso, imponendo una sorta di retromarcia e di ripartenza ad un momento precedente persino alle Pre-intese del 2018. Risulta inoltre fondamentale comprendere quale sia la fonte normativa che il Governo ha intenzione di proporre, se una legge costituzionale (che comporterebbe ovviamente un iter e tempistiche più complesse) o una legge ordinaria. Questo aspetto necessita di un urgente chiarimento.

Conseguentemente, se è vero che il regionalismo differenziato e l'attribuzione di competenze maggiori a livello regionale permetterebbe alle Regioni di promuovere vere politiche di settore, oggi rese impossibili per lo spezzettamento delle funzioni ripartite tra Stato e Regioni, è altrettanto vero che la modifica conseguente e necessaria degli assetti finanziari non è ancora chiara e, certamente, come da molti rilevato²³, proprio il profilo finanziario risulta uno dei più grandi aspetti critici di questo percorso. Del resto, anche in occasione di una audizione presso la Commissione bicamerale per il Federalismo fiscale, l'Ufficio parlamentare di bilancio²⁴ chiamato a relazionare, ha rilevato nella bozza di intesa del 15 febbraio 2019 e nel sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive ivi proposto elementi contraddittori che fanno sorgere preoccupazioni sui possibili impatti delle intese così formulate rispetto alla tenuta del vincolo di bilancio nazionale e alla garanzia della solidarietà tra Regioni,

²³ Sul punto si legga l'analisi di A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse* e di A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, entrambi in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., p. 2 e p. 29 ss.; ma anche A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19, 2019.

²⁴ In particolare il Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, che ha relazionato in occasione dell'audizione del 10 luglio 2019.

preoccupazioni dovute anche all'utilizzo dei fabbisogni standard come criterio per stabilire le risorse da attribuire alle Regioni 'differenziate'²⁵. Le implicazioni finanziarie delle intese rimangono dunque un aspetto sul quale è necessario porre maggiore attenzione e che non dovrebbe essere rinviato, come stabilito dalle prime bozze circolanti, ad una decretazione (D.P.C.M.) successiva all'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa.

In conclusione, gli aspetti problematici ed ancora aperti sono molteplici ed il processo di attuazione di una difficile e sofferta differenziazione pare ancora lontano da una conclusione chiara, nonostante le dichiarazioni da più parti provenienti.

²⁵ «Una soluzione, che si potrebbe definire *cooperativa*, prevede una revisione periodica dell'ammontare delle risorse nazionali riconosciute per le funzioni devolute alle RAD mediante rideterminazione delle aliquote di compartecipazione e/o le riserve di aliquota. La soluzione alternativa, potremmo definirla *autonomista*, presuppone la fissazione delle aliquote di compartecipazione al livello iniziale, lasciando alle RAD risorse nel tempo determinate unicamente dalla dinamica dei gettiti erariali compartecipati riferibili al loro territorio. Nelle bozze di intese convivono elementi riferibili a entrambe le soluzioni e ciò rende palesi le contraddizioni dell'impianto previsto. Per superarle, secondo Zanardi, appare utile recuperare la distinzione tra modalità di finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e delle altre funzioni regionali. Per le prime (a cominciare dalla più rilevante, l'istruzione) la soluzione *cooperativa*, e quindi uno schema di programmazione nazionale del finanziamento analogo a quello oggi usato per il Sistema sanitario nazionale, sembrerebbe l'unica in grado di garantire quella neutralità perequativa implicita nell'art. 116. Al contrario, le risorse da attribuire alle RAD per il finanziamento delle funzioni aggiuntive non-LEP (sempreché effettivamente di portata relativamente limitata) potrebbero essere finanziate secondo le aliquote di compartecipazioni fissate inizialmente. Si assicurerebbe in tal modo la coerenza con l'assetto previsto per il federalismo simmetrico, basato, come detto, sul doppio binario nelle modalità di finanziamento tra funzioni regionali LEP da un lato e altre funzioni dall'altro. Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard per determinare il livello delle risorse pone una serie di problemi tecnici complessi e di non sempre agevole soluzione che andrebbero affrontati per tempo. La distribuzione delle risorse tra i territori regionali derivante dal calcolo dei fabbisogni standard, più agevole rispetto a quello per i Comuni, non dovrebbe in ogni caso discostarsi in misura sostanziale dalla spesa storica, a meno che nel determinarli per le funzioni aggiuntive non si intervenga sui criteri di allocazione delle risorse stesse», testo della audizione disponibile all'indirizzo http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf.

Nel 2008, anno in cui erano in corso i primi tentativi di attuazione della norma dell'art. 116, III comma, vi era già chi paventava che il processo sarebbe stato lungo e faticoso e di incerta riuscita a motivo della cultura amministrativa essenzialmente centralista. Sarebbe stato infatti difficile far comprendere – e il Governo attuale incarna la realizzazione di quella valutazione – che dare spazio alle richieste regionali poteva essere un vantaggio per il sistema e che intese ben congegnate, vero perno del lavoro che si prospettava e ancora si prospetta, avrebbero potuto davvero facilitare l'esercizio di certe funzioni consentendo allo Stato di concentrarsi sui problemi più urgenti, affrontandoli caso per caso²⁶.

E, tuttavia, i passi avanti sino ad oggi fatti non devono essere sottovalutati e le esigenze espresse da così tante Regioni ormai²⁷ non possono essere taciute²⁸: certo una differenziazione sconsiderata può tramutarsi in una occasione perduta ed è importante dunque – e i tempi ci sono anco-

²⁶ Sia consentito rinviare a P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1, 2008, p. 67 ss. Più recentemente si legga la provocazione di A. Spadaro che propone di riflettere su una differenziazione “alla rovescia”: si potrebbe cioè pensare ad una differenziazione che «equivale, per alcune Regioni, ad espansione e, per altre, invece a riduzione delle materie gestibili». L'autore ha ovviamente presente che non è questo che dice/permite il III comma dell'art. 116 Cost., il quale invece immagina solo un'espansione (non certo riduzione) di competenze «(..) ma esso dovrebbe indurre a riflettere commisurando le competenze non ad un astratto quadro costituzionalmente previsto come eguale per tutti ma alle effettive capacità di gestione, in conseguenza delle quali se a maggiori capacità possono corrispondere maggiori competenze, a minori capacità di gestione dovrebbero corrispondere minori competenze», A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, cit., p. 6.

²⁷ Nel 2019 infatti erano solo due le Regioni a non aver invocato l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. (Abruzzo e Molise), mentre Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria avevano avviato le trattative con il Governo per attivare il processo di attribuzione di ulteriori materie. Basilicata, Calabria e Puglia invece avevano attivato iniziative solo “preliminari”. Per approfondimenti si legga: SERVIZIO STUDI DEL SENATO, XVIII legislatura, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, febbraio 2019, n. 104.

²⁸ Interessanti sono anche tutte le discussioni presentate in occasione dell'incontro sul regionalismo differenziato, tenutosi al Meeting di Rimini 2019, al quale erano presenti i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento e Sicilia.

ra²⁹ – svolgere una riflessione seria con le diverse forze politiche, senza asserragliarsi dietro slogan o ideologie di partito, e lavorando affinché l’attuazione dell’art. 116, III comma della nostra Costituzione rifletta l’idea originaria di concedere alla Regioni un reale strumento di crescita e di maggiore efficienza, pur scongiurando diseguaglianze e senza sconfessare quella solidarietà tra Regioni tanto difficilmente ottenuta.

²⁹ «C’è tutto il tempo per riprendere il discorso sull’attuazione dell’art. 116, III comma Cost. dall’inizio, riflettendo con calma sul senso della disposizione e sulle prospettive che essa socchiude, liberandoci da eccessivi allarmismi e dalle intemperanze di alcuni personaggi politici», R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, cit., p. 14.

CAPITOLO 4

CONCLUSIONI *AD INTERIM*: UNO SGUARDO ALL'ATTUALITÀ *

SOMMARIO: 1. Parlare di differenziazione in tempo di crisi. – 2. Le tappe principali che hanno condotto alla situazione attuale. – 2.1. Le intese del febbraio 2019. – 2.2. Le pre-intese del 2018. – 2.3. I problemi procedurali irrisolti, comuni alle diverse fasi e l'emergere dell'esigenza di una legge generale di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. – 2.4. Le conseguenze del generalizzarsi della richiesta di poteri differenziati nelle diverse regioni italiane sulla struttura amministrativa dello Stato centrale. Cenno. – 3. Lo schema di d.d.l. presentato dal Ministro per gli Affari regionali del Governo giallo-rosso: la centralità della determinazione dei LEP nel percorso di attuazione del regionalismo differenziato. – 4. Verso una sanità ricentralizzata? Considerazioni sulla base delle richieste avanzate dalle Regioni in materia. – 5. Breve nota conclusiva.

1. Parlare di differenziazione in tempo di crisi.

Tra le molte sfide istituzionali emerse nel corso dell'emergenza sanitaria che sta colpendo il nostro Paese, un posto di rilievo è stato occupato dal problema dei rapporti tra i diversi livelli di Governo¹. E, inverso, il

* Il presente Capitolo ripropone, con alcune modifiche, il contributo pubblicato in *Milan Law Review*, 1, 2020, pp. 105-136.

¹ Per le prime riflessioni in merito si rimanda, tra i molti, a F. F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *BioLaw Journal*, 18 marzo 2020 e nella medesima rivista anche M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, 22 marzo 2020; M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, 1, 2020; G. BOGGERO, *Le 'more' dell'adozione dei DPCM sono 'ghiotte' per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, p. 361 ss.

dibattito politico e la cronaca raccontano quasi quotidianamente le difficoltà incontrate nel dialogo tra potere centrale ed enti territoriali nel porre in essere risposte condivise alle istanze di tutela provocate dalla epidemia Covid-19, difficoltà alle quali hanno fatto seguito rivendicazioni ora di maggiore accentramento dei poteri decisionali ora di un loro più rigido accentramento. Si tratta, come noto, di criticità che preesistono all'emergenza in atto² ma che la situazione attuale, del tutto eccezionale, e la

² Sulla gestione delle emergenze, quali quella sanitaria in atto, le norme che prevedono poteri di intervento eccezionali sono molteplici: la dottrina non ha infatti mancato di sottolineare come un primo fondamento del diritto dell'emergenza sia da riscontrarsi nella stessa Costituzione «nei tradizionali principi del *primum vivere* e della *salus rei publicae* (...) [la cui] positivizzazione si rinviene infatti in specifici loci: nella previsione dell'indivisibilità (art. 5) e dell'unità (art. 87) della Repubblica, ma anche in quella dell'intangibilità dei principi supremi del vigente ordine costituzionale, quali argini alla negoziazione pattizia, alla revisione costituzionale, al diritto sovranazionale e al diritto internazionale (artt. 7, 10, 11 e 139)», M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, pp. 2-26. A livello legislativo poi, norme che regolano la gestione dell'emergenza sono da rinvenirsi nell'art. 24 del d.lgs. n. 1/2018 (al quale peraltro la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 fa riferimento), nell'art. 2 del r.d. 773/1931, nell'art. 50, V comma del d.lgs. 267/2000. Rilevante è anche l'art. 117 del d.lgs. n. 112/1998, secondo cui «1. In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco quale rappresentante della comunità locale. 2. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti di urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del comma 1». Sempre in materia, va ricordato l'art. 32 della legge n. 833/1978, secondo cui «Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla Regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Sono fatte salve in materia di ordinanze, di accertamenti

conseguente necessità di decisioni condivise ma anche rapide, chiare e unitarie, hanno portato alla ribalta e messo sotto gli occhi dell'opinione pubblica.

Questa inattesa pubblicità, con tutte le conseguenze derivanti dalla esigenza di mantenere o accrescere il consenso di cui godono i responsabili della politica nazionale e di quelle locali, in eterna competizione tra loro, ha acuito uno dei problemi che da sempre affliggono il nostro regionalismo, quello cioè della determinazione dei confini delle competenze statali, regionali e comunali nell'ambito di un sistema ordinamentale come il nostro che, non a caso, fin dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, Parte II, Cost. era stato descritto come “*policentrico esploso*”, secondo la nota, felice espressione di Franco Pizzetti³.

La natura problematica del rapporto tra i diversi livelli di Governo è venuta in evidenza in un ambito fondamentale e ricco di intrecci di competenze quale la tutela della salute, bene universale e diritto fondamentalissimo, la cui garanzia viene attribuita dalla Costituzione alla competenza concorrente tra Stato e Regioni. A tale ambito si collega la gestione amministrativa della sanità, basata su un apparato interamente organizzato in ambito regionale benché, sul piano normativo, sia pressoché interamente regolato da norme statali⁴. Il disegno, in sé, non sarebbe tanto irrazionale quanto appare se si considera che il potere centrale stabilisce quali siano *i livelli essenziali delle prestazioni*⁵ da erogare e le relative fonti

preventivi, di istruttoria o di esecuzione dei relativi provvedimenti le attività di istituto delle forze armate che, nel quadro delle suddette misure sanitarie, ricadono sotto la responsabilità delle competenti autorità. Sono altresì fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico». Sul tema del rapporto tra i diversi livelli di Governo nella situazione attuale si veda, tra i molti, M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, cit., secondo cui – curiosamente – le Regioni maggiormente colpite dal virus sarebbero anche quelle che hanno avanzato richieste in materia di art. 116, III comma, Cost.

³ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss.

⁴ Sul punto si veda, volendo, L. VIOLINI, *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 5-6, 2002, pp. 1019-1030.

⁵ Tra le competenze esclusive dello Stato, l'art. 117, II comma della Costituzione enumera, alla lettera m) «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

di finanziamento, in stretto collegamento con gli esecutivi regionali⁶, mentre alle Regioni restano tutte le responsabilità relative alla individuazione dei bisogni, alla programmazione del sistema, alla scelta sui modelli organizzativi, alla gestione della rete erogatrice dei servizi e, soprattutto ai controlli sull'appropriatezza delle cure erogate⁷. È sugli apparati ammini-

Di seguito si parlerà, in generale, di livelli essenziali o di livelli essenziali delle prestazioni per indicare, sinteticamente, l'intera e quanto mai discussa formula costituzionale.

⁶ Sull'obbligo di intesa per l'emanazione del decreto che, sulla base della legge, determina i livelli essenziali delle prestazioni, si veda Corte cost., sent. n. 134/2006 dove la Corte, in ossequio al principio di leale collaborazione, riteneva insufficiente la mera richiesta del parere della Conferenza permanente richiedendo invece la forma più incisiva di leale collaborazione ossia l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni.

⁷ Dietro l'espressione livelli essenziali si celano svariate fattispecie che fanno riferimento a prestazioni di varia natura relative a diversi diritti sociali (sanità, istruzione, lavoro ecc.) e che alcune leggi nazionali hanno già in parte definito ricomprendendo sotto questa espressione non solo "livelli" ma anche requisiti riferiti alle "modalità" di erogazione dei servizi: a titolo di esempio, nell'ambito dei servizi per il lavoro, i LEP sono stati determinati con Decreto ministeriale 11 gennaio 2018, n. 4, mentre con riferimento alle prestazioni relative al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione si rimanda al d.lgs. n. 226 del 17 ottobre 2005. Emblematica in questo contesto la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'Isee (sent. nn. 296 e 297 del 2012), seguita dal d.P.C.M. n. 159/2013 che definisce l'indicatore della situazione economica equivalente per l'accesso a prestazioni sociali agevolate quale livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. m) Cost. In argomento si rimanda a B. VIMERCATI, *La compartecipazione dell'utente alla spesa sociosanitaria: una ricostruzione alla luce del nuovo D.P.C.M. n. 159 del 2013*, in *Le Regioni*, 2014, p. 1106 ss.). La complessità del tema si riscontra quando si considera che la definizione dei *livelli* fa anche da riferimento per il riparto delle risorse pubbliche da distribuire sul territorio, come emerge, ad esempio, nel d.lgs. 68 del 2011 – giustamente definito come "un cantiere ancora aperto" da F. CERNIGLIA, in occasione della Audizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 26 giugno 2019 – che all'art. 13 li considera la base per la definizione dei fabbisogni e dei costi standard. In essi non sono però ricompresi i livelli essenziali in materia sanitaria perché questi hanno una loro corsia preferenziale – come preferenziale è la corsia del loro finanziamento – che ha portato alla ridefinizione di tali livelli con d.P.C.M. del 12 gennaio 2017. Recita infatti l'art. 13: «Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle presta-

strativi regionali (e locali) che ricadono tutte queste incombenze ed è pertanto dalla loro expertise ed efficienza che dipende il buono o il cattivo funzionamento del sistema nel suo complesso.

La crisi sanitaria ancora in corso ha messo sotto stress i citati apparati regionali e ha finito per gettare una luce nuova anche sul processo di attuazione dell'autonomia differenziata, nell'ambito della tutela della salute e non solo, così come previsto dall'art. 116, III comma, della Costituzione, il quale, ad integrazione dell'elenco delle Regioni a statuto speciale recita: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al III comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal II comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

La facoltà così conferita a tutte le Regioni a statuto ordinario di avvicinarsi, per qualche aspetto, alle Regioni speciali è stata considerata con interesse da diverse Regioni italiane, che hanno attivato a fasi alterne e tra alterne vicende il processo ivi pur sommariamente delineato. Si tratta di processo che ha radici lontane. Attivato per la prima volta nel 2003 dalla Regione Toscana, in materia di beni culturali, facendo uso della facoltà prevista dall'art. 118, III comma, Cost. relativo al riparto di competenze amministrative, è stato poi più energicamente portato avanti – ma con risultati profondamente deludenti – negli anni 2006/2007 da Lombardia, Piemonte e Veneto, questa volta sulla base dell'art. 116, III comma, Cost. che fa invece riferimento al riparto delle competenze legislative, pur non escludendo – ovviamente – che tra le richieste di “maggiore autonomia” si avanzino richieste di funzioni amministrative⁸. Va anzi ricordato da subito che l'intero processo di creazione delle Regioni si è basato sul

zioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità».

⁸ Merita sin da ora precisare, proprio con riferimento a questo profilo, che la richiesta e il successivo ottenimento e trasferimento di una competenza legislativa non ne tramuta la natura stessa da concorrente ad esclusiva.

trasferimento delle stesse di funzioni amministrative, in base alle quali veniva poi, *per relationem*, indicato l'ambito in cui le Regioni potevano anche esercitare funzioni legislative, secondo quel "parallelismo alla rovescia" che aveva finito per "riscrivere" anche l'art. 118 della Costituzione del 1948, prima cioè della riforma del Titolo V della Costituzione stessa⁹.

Il procedimento prefigurato dall'art. 116, III comma, Cost. è stato infine riattivato nell'autunno del 2017 con i referendum consultivi regionali posti in essere in Lombardia e Veneto, dai quali è emerso un significativo consenso delle rispettive popolazioni per un ampliamento dell'autonomia delle loro Regioni.

Molte le discussioni che hanno circondato questa procedura, giunta ad un suo provvisorio approdo solo alcuni mesi addietro, con la presentazione, in data 3 dicembre 2019, di uno schema di disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata ad opera del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie¹⁰. La discussione su tale

⁹ È d'obbligo in questa sede il riferimento alla fondamentale monografia di G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974, opera che sta all'origine dell'ampia riflessione dottrinale sulla natura delle Regioni e sul rapporto tra i trasferimenti – amministrativi – operati dallo Stato centrale e l'autonomia legislativa – e quindi politica – delle Regioni stesse. Sul tema della "riscrittura" del vecchio art. 118 e del c.d. "parallelismo alla rovescia" si veda – tra i moltissimi –, oltre alla sentenza della Corte costituzionale n. 65/1982, L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)* in *Astrid Online*, 2003 (disponibile all'indirizzo http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/TORC/TORCHIA-Commento-a-Corte-cost-303_03.pdf), in cui si conduce il ragionamento sul tema fino a commentare la capitale sent. della Corte costituzionale n. 303/2003, che mette a punto il rapporto tra i due tipi di funzioni nell'ottica del principio di sussidiarietà.

¹⁰ Si legga ad esempio l'articolo de *Il Messaggero* (29 marzo 2020) di Alessandra Spinelli, che ha visto protagonista il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie del Governo giallo-rosso. Riflettendo sul ruolo delle Regioni in questa occasione emergenziale, il Ministro Boccia ha affermato che: «Se l'autonomia è sussidiarietà è un conto, se l'autonomia è fare da soli perché si pensa di fare meglio la risposta è "no perché crolli". Nessuna Regione ce l'avrebbe fatta da sola, sarebbero crollate tutte». Queste parole, giudicate poi in una replica del Presidente della Regione Lombardia come "avventate e inopportune", al netto del messaggio politico sottostante, sono in realtà efficaci per sviluppare considerazioni più ampie circa la concezione del rapporto tra Stato e Regioni che, quantomeno, si discosta da quel principio di "leale collaborazione" che dovrebbe

proposta, appena avviata, è poi andata ad incrociarsi con la crisi sanitaria, che è apparsa da subito l'ennesimo banco di prova del regionalismo nel suo complesso e quindi anche del processo di differenziazione in atto. Regionalismo differenziato ed emergenza sanitaria, ben presto affiancata anche da una crisi economica, sono così diventate un tutt'uno e procederanno anche in futuro di pari passo perché, paradossalmente, è stata proprio l'emergenza sanitaria a fare da detonatore ai dubbi e alle incertezze che hanno circondato i tentativi di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. Lo testimoniano le accese quanto assai poco opportune discussioni sulle responsabilità dei diversi livelli di Governo nelle decisioni adottate a partire dal primo caso di positività al "Covid-19" riscontrato a Codogno¹¹, nonché il dibattito, invero già proiettato sulla fase successiva a quella emergenziale, riguardante la necessità di un ritorno all'accentramento della competenza in materia di sanità e di gestione del Sistema Sanitario Nazionale¹², forse un poco superficialmente portato avanti sulle

guidare le decisioni nelle materie (che sono poi quasi tutte) in cui vi è un intreccio di competenze tra i diversi livelli di Governo.

¹¹ Sin dai primi giorni dell'emergenza si è discusso molto, e aspramente, sulla gestione della situazione emergenziale sanitaria, dalla possibilità di istituire 'zone rosse' all'approvvigionamento di dispositivi di protezione individuale per gli operatori sanitari al livello di Governo che doveva decidere sulla chiusura delle scuole, senza che tuttavia si sia riuscito a creare un vero dialogo e una autentica "leale" cooperazione.

¹² Sabino Cassese, in una intervista a *Il Messaggero* del 3 aprile 2020, dinanzi alla domanda se fosse necessario o meno ridurre il potere delle Regioni in materia sanitaria, ha affermato: «Il servizio sanitario è definito nazionale perché deve avere una organizzazione e un funzionamento uniforme sul territorio (...). Finita questa vicenda, bisognerà trasferire il servizio allo Stato, o a una guida centrale assicurata da un organo composito Stato-Regioni, ma che parli con una voce sola. È questa una proposta da tempo affacciata, che tiene conto anche del fatto che dopo il 1970 alle Regioni sono state assegnate troppe funzioni, che svolgono con notevole affanno». Un approccio maggiormente centralizzato rispetto al tema della salute pubblica, che porterebbe dunque anche a bloccare quelle spinte di maggiore autonomia e differenziazione proprie degli ultimi anni, non è auspicabile invece ad opinione di Dario Stevanato il quale ritiene che «la diversa risposta fornita all'emergenza 'coronavirus' dai diversi livelli di Governo possa suggerire una diversa e opposta lettura. (...) Meglio sarebbe stato lasciare alle Regioni margini di manovra nell'ideazione e implementazione delle misure ritenute necessarie per contrastare l'epidemia. Nelle fasi successive, le scelte fatte dal Veneto sono sembrate, almeno fino ad oggi, più efficaci di quelle adottate in altri territori. (...) e questo autorizza a credere

pagine dei giornali a guisa di slogan, senza specificare quali delle numerose funzioni che entrano nell'ampio perimetro della materia (concorrente, come già detto) di tutela della salute siano effettivamente da ricondurre al centro e se questo valga solo per la gestione delle emergenze o anche per l'attività ordinaria.

Se è vero quindi che l'epidemia ha dato nuova forza alle tensioni già esistenti e mai sopite nel dialogo Stato-Regioni – lo 'scontro' rispetto alla posizione espressa dalla Regione Marche, subito contestata dal Governo, ne è esempio emblematico¹³ –, diviene allora necessario riflettere su quali

nella fecondità delle sperimentazioni effettuabili a livello di singole Regioni, con adozione di pratiche mirate e originali che, in caso di successo, potranno essere emulate da altre amministrazioni regionali» (*Il Foglio*, 29 marzo 2020). Tale studioso ritiene che una simile riflessione potrebbe essere anche estesa a materie quali istruzione ed università. Ancora, Andrea Orlando ha recentemente proposto una ricentralizzazione del sistema sanitario che ha ulteriormente fatto discutere la dottrina. Contrario Roberto Bin, che ha sul punto sottolineato come una tale scelta risulterebbe erronea perché la risposta all'epidemia ha mostrato che taluni sistemi sanitari sono altamente efficienti (Emilia-Romagna e Veneto) mentre altri presentano gravi falle (Lombardia) ma che la responsabilità principale di tali diseguaglianze sono da imputarsi al Governo che non assolve alle funzioni attribuitegli dalla riforma costituzionale del 2001, ovvero sia alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali di cui alla lett. m) del III comma dell'art. 117, Cost.. Sempre secondo lo studioso, «ricentralizzare il servizio sanitario distruggerebbe invece tutto quello che in tante Regioni si è fatto e riporterebbe la garanzia dell'effettività dei nostri servizi nelle mani di una burocrazia ministeriale che non si mostra capace di esercitare nemmeno le funzioni fondamentali che oggi le sono assegnate» (*www.LaCostituzione.info*, 3 aprile 2020). Si ricordi, da ultimo, la richiesta di attivazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi *ex art. 120 Cost.* (poco solida nel fondamento costituzionale) nei confronti della Regione Lombardia, avanzata da alcuni esponenti del Movimento 5stelle.

¹³ Come è noto, il Presidente della Regione Marche ha adottato, il 25 febbraio 2020, l'ordinanza n. 1/2020, con la quale disponeva la chiusura di tutte le scuole e università della Regione in un momento in cui il Governo aveva invece solo predisposto misure specifiche interessanti le Regioni del Nord maggiormente colpite e nelle quali i primi focolai erano stati individuati (d.l. n. 6/2020). Il provvedimento regionale è stato ritenuto dal Governo incoerente rispetto alle disposizioni prese a livello nazionale e in contrasto con un accordo, condiviso anche durante un incontro con i rappresentanti delle Regioni, che prevedeva il rispetto di una linea condivisa e coordinata tra Governo e Regioni mediante l'adozione di uniformi azioni di contrasto all'emergenza. Il provvedimento marchigiano è stato così impugnato dinnanzi al TAR Marche, il quale, con de-

conseguenze potranno riscontrarsi, in un clima segnato da un forte inasprimento dei toni tra governi regionali e Governo centrale, rispetto al prosieguo del progetto di differenziazione¹⁴, i cui tempi di realizzazione si stanno inevitabilmente allungando.

Guardando al futuro, pur in un momento così problematico e incerto, pare necessario ricostruire, per tappe, il percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., per arrivare a prefigurare quello che potrà essere il destino della prospettata differenziazione alla luce della concezione che del rapporto tra livelli di Governo sta emergendo in questo frangente, così come si documenta nello schema di disegno di legge citato sull'attuazione dell'autonomia differenziata.

Il percorso da compiere comprende, in estrema sintesi, i passi compiuti

creto del 27 febbraio, ha accolto le istanze del ricorrente e ha sospeso gli effetti del provvedimento impugnato. Le misure adottate dalla Regione infatti sono state ritenute sproporzionate in ragione del fatto che al momento di adozione non sussistevano casi accertati di contagio nel territorio regionale e che una tale misura non poteva fondarsi sulla facoltà concessa alle Regioni dal d.l. n. 6/2020 art. 1, I comma, di adottare misure ulteriori anche in casi di assenza di contagi poiché tali disposizioni non potevano in alcun modo prevedere misure maggiormente limitative della libertà personale rispetto a quelle adottate in aree con presenza di focolai. Sul punto si veda M. SIMONCINI, *Covid-19, un'emergenza gestita senza una catena di comando*, in *Focus Covid-10* in www.open.luiss.it, 7 aprile 2020; G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020. Oltre al richiamato caso della Regione Marche, vi sono anche altri casi di intervento dei TAR rispetto ad ordinanze emesse, durante l'emergenza, da Presidenti delle Regioni. Con riferimento all'intervento del TAR Campania si legga V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, p. 885 ss. Per ulteriori approfondimenti sugli interventi delle Regioni connessi alla emergenza Covid-19, si rimanda, tra gli altri, alla documentazione raccolta in *Osservatorio emergenza Covid-19 – Rassegna di documentazione*, aggiornata periodicamente sul sito Federalismi.it.

¹⁴ Accanto a queste riflessioni, vi sono anche alcuni giornalisti e politici che svolgono invece un esercizio di riflessione inverso, guardando al tema non in ottica di scenario futuro bensì rispetto al presente; secondo costoro, se il regionalismo differenziato fosse stato attuato, avrebbe potuto comportare una gestione assai problematica del presente momento emergenziale. Alcuni, come Gianfranco Viesti, ritengono che se maggiori autonomie fossero state concesse ad alcune Regioni, anche in materia sanitaria, si sarebbe prodotto un ulteriore indebolimento del Servizio Sanitario Nazionale e una sua ulteriore drammatica frammentazione (*Il Messaggero*, 3 aprile 2020).

ti sotto i diversi governi nazionali che si sono susseguiti dopo la bocciatura del progetto di riforma costituzionale ad opera del referendum popolare del dicembre 2016, cui ha fatto seguito il successo dei due referendum regionali posti in essere nell'autunno del 2017 in Veneto e in Lombardia, prima richiamati, e finalizzati a promuovere, nell'inerzia di nuove iniziative innovatrici a livello nazionale, l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. Con una avvertenza: occorre tenere distinte, ove possibile, la dimensione politica delle richieste di maggiore autonomia, orientate a chiedere tutte le funzioni legislative elencate nell'art. 116, III comma, dal contenuto delle richieste stesse, declinate prevalentemente come richieste di funzioni amministrative: le prime, infatti, sono – inevitabilmente – viziata dalla ricerca del consenso e da una sottostante rivendicazione di maggiori risorse economiche, talvolta palesemente sproporzionate rispetto al quadro della finanza pubblica nazionale, mentre le seconde sono molto legate alla cultura burocratica degli apparati, regionali e nazionali, spesso preoccupati dagli eccessi delle richieste, che rischiano di espandere (a livello regionale) o ridurre (a livello statale) il loro raggio di azione in modo irrazionale o sgradito. Per non parlare del fatto ben noto che, nello svolgersi della discussione, tre sono i Governi che si sono susseguiti: il Governo Gentiloni, il Conte I e il Conte II, tutti retti da maggioranze profondamente diverse tra loro, che hanno assunto posizioni diversificate anche rispetto all'attuazione dell'art. 116, III comma, poiché ciascuno di essi ha voluto imprimere al processo in atto la propria concezione di differenziazione (e più in generale del rapporto Stato-Regioni, di cui la differenziazione non è che un sintomo), profondamente divergente rispetto a quella del Governo precedente, determinandone dunque significative modificazioni.

2. Le tappe principali che hanno condotto alla situazione attuale.

2.1. Le intese del febbraio 2019.

L'indirizzo che il Governo Conte II ha inteso perseguire e in base al quale ha iniziato a forgiare *ex novo* il processo di attuazione del regionalismo differenziato si distanzia, come si può immaginare, dagli sviluppi registrati sotto il Governo precedente (Conte I). Il primo e più chiaro sin-

tomo di tale discontinuità è da individuarsi nel rapporto tra l'intesa prevista dall'art. 116, III comma, Cost. come cardine dell'intera operazione e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali di cui all'art. 117, II comma, lett. m), Cost.

Le bozze di intese predisposte durante il Governo precedente dal Ministro per gli Affari Regionali e dalle tre Regioni c.d. capofila – Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto – e pubblicate a seguito del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019, prevedevano infatti l'approvazione delle intese stesse con legge (votata dal Parlamento a maggioranza assoluta, secondo il dettato costituzionale) che avrebbe attribuito direttamente le competenze richieste dalle singole Regioni mentre sotto il profilo dell'allocatione delle risorse umane, finanziarie e strumentali si stabiliva che essa fosse definita tenendo conto inizialmente della spesa 'storica' sostenuta dallo Stato nella Regione con riferimento alle funzioni trasferite o assegnate. Si prevedeva poi che, entro un anno dall'entrata in vigore della c.d. legge di differenziazione, si sarebbe dovuto procedere alla determinazione dei fabbisogni standard e che, entro i successivi tre anni, si sarebbe dovuto giungere a far sì che l'ammontare delle risorse per le funzioni trasferite non fosse inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse¹⁵.

¹⁵L'art. 5 citato recita: «1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, I comma, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 I comma, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. 2. Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all'art. 119, IV comma, della Costituzione, dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta

Questa scelta, condivisa dai due livelli di Governo, pareva corrispondere agli intenti originari degli estensori della norma i quali, ritenendo che il trasferimento di funzioni si riferisse essenzialmente a funzioni amministrative (cui fare eventualmente seguire poteri di regolamentazione dell'esercizio delle stesse), erano stati dell'avviso di definire le risorse a partire dalle voci del bilancio nazionale relative all'esercizio di dette funzioni, con un'operazione relativamente semplice. Ben più complesso si prospettava il percorso successivo, quello da compiersi nei successivi tre anni, per le difficoltà insite nella determinazione dei fabbisogni e dei costi standard¹⁶.

sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. 4. L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione. 5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative. 6. Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte. 7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo». Il ricorso al valore medio nazionale pro-capite risulta un criterio piuttosto discusso nel dibattito politico e dottrinario: in occasione della Audizione del 26 giugno 2019, già richiamata, la Prof.ssa Cerniglia ha definito tale determinazione del costo come «l'ipotesi più lontana dai bisogni dei cittadini e della spesa attuale e che andrebbe eliminato. I dati da cui si vorrebbe partire³¹ per applicare questo secondo criterio sono quelli della Ragioneria generale dello Stato che fanno emergere una forte variabilità tra le regioni italiane del costo storico pro-capite: per il 2016 si va da quasi 700 euro della Calabria, a 450 euro dell'Emilia Romagna e i costi più alti si concentrano nelle regioni del Mezzogiorno. Applicando il criterio del costo medio che è di 520 euro pro-capite e il vincolo di invarianza della spesa pubblica complessiva (come prevede anche l'art. 5) le risorse destinate alle regioni del Centro-Nord aumenterebbero sensibilmente. Questa misura tuttavia non terrebbe conto della domanda né espressa (n. studenti), né potenziale (popolazione per età dai 6 ai 19 anni), né tanto meno del fabbisogno (in termini di disagio economico sociale)».

¹⁶ Il complesso processo di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard dei Comuni e delle Province è previsto nel d.lgs. 26 novembre 2010, 216 agli artt. 4 e 5 e ha come ente di riferimento la Società per gli Studi di Settore (SOSE spa); alla stessa,

Al contrario, lo schema di disegno di legge presentato nel dicembre 2019 dal Ministro del Governo Conte II, nel prevedere come primo passo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, funzionale al trasferimento e all'esercizio delle competenze stesse, disegna un procedimento opposto e di rottura rispetto al precedente¹⁷.

Non è questo l'unico cambio di marcia a cui si è assistito nell'ambito del processo in esame. Nel biennio 2018-2019 sono venuti in essere svariati cambiamenti di rotta, battute d'arresto, ripartenze e, talvolta, cambi di direzione. Tutti questi ripensamenti hanno evidenziato l'estrema difficoltà a reperire punti di riferimento comuni alle forze politiche ma anche le profonde divergenze presenti nell'ambito delle diverse realtà regionali, secondo una linea di demarcazione che interseca le ideologie da un lato e gli interessi regionali quanto mai variegati dall'altro. A ben vedere, dunque, l'ultima tappa disegnata dal Governo in carica non è che uno dei segni di tali fratture, origine mai smentita di tutte le difficoltà che ancora si presentano quando si mette mano alla implementazione della previsione costituzionale in esame. Se si parte dall'assunto secondo cui la differenziazione, fattore cardine di tutti gli Stati a struttura fortemente decentrata, siano essi federali o regionali, ne è anche la più profonda ragion d'essere, in quanto corollario dell'autonomia su cui si regge l'intero sistema regionale¹⁸, si può allora ben comprendere come nel nostro Paese, in cui

nel 2013 (art. 1, comma 423, della legge n. 147 del 2013) viene conferito un finanziamento per proseguire in questa attività ricognitiva. La Società collabora con l'IFEL e con l'ISTAT per svolgere tale delicata funzione. Ulteriori regole sul tema sono presenti nell'art. 13, d.lgs. n. 68/2011, sopra citato (nota n. 7).

¹⁷Non è un caso infatti che le prime affermazioni del Ministro Boccia, poco dopo l'insediamento del Governo giallo-rosso, aventi ad oggetto l'adozione di una legge-quadro in materia di regionalismo differenziato, avessero destato timori e diffidenza, in particolar modo nei Presidenti delle Regioni Lombardia e Veneto: il Presidente Fontana aveva espresso forti perplessità circa l'opportunità di una legge-quadro in una fase così avanzata delle trattative e del dialogo con lo Stato, identificando in tale approccio un espediente per dilatare ulteriormente i tempi di attuazione della procedura di autonomia differenziata. Sul punto, più ampiamente L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019, p. 7 ss.

¹⁸G. ROLLA, *The Development of Asymmetric Regionalism and the Principle of Autonomy in the new Constitutional System: a Comparative Approach*, in www.crdc.unige.it/

è quanto mai radicata la tendenza al centralismo, all'assistenzialismo e statalismo, le rivendicazioni di maggior autonomia incontrino profonde resistenze soprattutto nelle Regioni del Sud, che percepiscono tale richiesta – pur costituzionalmente legittima – come un attacco alla loro stessa sopravvivenza.

E, infatti, sono le classi politiche di tali Regioni che hanno nuovamente posto al centro del dibattito alcuni elementi su cui pareva ormai essersi consolidato un accordo tra le Regioni e il Ministero per gli Affari regionali quali la questione dei livelli essenziali delle prestazioni, la necessità di una legge generale che definisca con maggiore chiarezza di quanto non lo faccia il dettato costituzionale il procedimento di attuazione e, in particolare, il ruolo del Parlamento nel momento in cui venga avviata la discussione sull'approvazione dell'intesa siglata dagli Esecutivi, ma anche – come si vedrà – la questione del deficit infrastrutturale di cui soffrono le citate aree del Paese, con pressanti richieste al Governo di procedere a finanziare con strumenti *ad hoc* il superamento di tale deficit.

2.2. *Le pre-intese del 2018.*

Uno dei più significativi momenti di cambiamento nel percorso verso l'autonomia differenziata è stato il passaggio dalle c.d. “pre-intese” sottoscritte tra il Ministro per gli Affari Regionali del Governo Gentiloni, on. Giancarlo Bressa, e le Regioni interessate nel febbraio del 2018¹⁹, alle suc-

docs/articles/rolla6.pdf, 2016; F. PALERMO, *Autonomy and Asymmetry in the Italian Legal System: the Case of the Autonomous Province of Bolzano*, in G. POLA (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates, Prospects*, Ashgate, Dorchester, 2015, p. 227 ss.

¹⁹ È importante ricordare come anche il Governo ‘Conte I’ avesse sottolineato l'importanza della attuazione del processo di differenziazione, sin dal suo insediamento; nel “Contratto per il Governo del cambiamento” si leggeva infatti l'impegno a garantire l'attribuzione «per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, III comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni» al momento aperte, accompagnate dal «trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse»; e ancora «Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, Regione per Regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia

cessive intese del febbraio 2019. In questo lasso di tempo si sono succedute le elezioni nazionali, la lunga trattativa finalizzata alla nomina del Governo Conte I e, sul piano delle trattative per il regionalismo differenziato, una discussione che ha visto aggiungersi alle tre Regioni capofila pressoché tutte le altre Regioni italiane, pronte – a parole – ad entrare nel processo di differenziazione ma in realtà con profonde divergenze sul valore della differenziazione stessa, considerata da molti un danno per sé stessi ma anche per il resto del Paese. Nel febbraio 2019, infatti, la fotografia scattata dal Servizio Studi del Senato raffigura un quadro ben più variegato e complesso rispetto a quello iniziale; si legge infatti nel documento che «7 regioni ordinarie hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria); 3 regioni hanno assunto iniziative preliminari senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato (Basilicata, Calabria, Puglia), mentre due regioni (Abruzzo e Molise) non risultano aver intrapreso iniziative formali per l'avvio della procedura»²⁰.

Da problema specifico del c.d. Nord e dei suoi rapporti con il Governo centrale, da cui si cercava di prendere un po' di distanza per poter disegnare con "maggiore autonomia" i contorni delle politiche regionali (si pensi, come esempio per tutti, alle richieste dell'Emilia-Romagna di gestione integrale delle politiche relative alla formazione professionale), l'intero fenomeno si è così trasformato in un problema a caratura nazionale, in cui mettere in gioco la generale distribuzione delle competenze e la ricerca di una soluzione condivisa del gap di sviluppo tra Nord e Sud del Paese.

Con riferimento alle pre-intese del 2018 va ricordato come fosse prevista una parte comune generale, sostanzialmente uguale per tutte le tre Regioni richiedenti, ed una parte speciale, composta da allegati che differivano di poco tra loro, prevedendo tutti le stesse materie (esigie in numero ma di grande rilievo, quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la salute, l'istruzione, la tutela del lavoro e i rapporti internazionali e con l'Unio-

della solidarietà nazionale» (punto 20). In conformità a tali affermazioni, a partire dal giugno 2018, dopo il blocco seguito all'avvicinarsi del Governo giallo-rosso, si erano infatti riaperti i tavoli di discussione e dialogo con le Regioni.

²⁰ Cfr. Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, n. 104, febbraio 2019.

ne Europea), nonché schemi di attribuzione delle funzioni e delle risorse molto simili tra loro, secondo una uniformità che smorzava la capacità delle stesse di rispecchiare le peculiarità e le diverse aspirazioni delle Regioni²¹.

Un tale approccio e la portata stessa delle pre-intese si sono ben presto rivelati inadeguati al cambio di passo promosso dal successivo Governo (Conte I) e dalle stesse Regioni richiedenti. Queste ultime infatti si sono avvalse del mutamento della maggioranza politica, comprendente il partito che più si era impegnato a raggiungere come risultato il compimento del processo di attribuzione delle nuove funzioni, per porre sul nuovo tavolo dei negoziati, nel luglio 2018, un notevole ampliamento del novero di competenze da trasferire, giungendo così, con le bozze di intese del 2019, ad una espansione delle richieste, che facevano in quel testo riferimento a tutte le 23 materie dell'art. 116, III comma, Cost. per le Regioni Lombardia e Veneto; l'Emilia Romagna, a sua volta, aveva richiesto 16 materie, le quali, benché inferiori a quelle delle altre due Regioni, restavano comunque consistenti²² se paragonate a quelle oggetto delle pre-intese, risalenti solo ad un anno prima. Va sempre tenuto a mente, tuttavia, che poi, in concreto, erano le funzioni amministrative a far da perno per la costruzione delle intese, a cui venivano poi collegate, – ma non sempre – le funzioni legislative di riferimento.

²¹ Per una analisi dettagliata delle pre-intese si rimanda a G. PICCIRILLI, *Gli 'accordi preliminari' per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 21 aprile 2018; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' per Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019; sia consentito anche il rimando a L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018. Da ultimo ed esaurientemente sul percorso evolutivo del regionalismo differenziato, oltre che sulle molteplici sfide da esso poste: C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della Rivista Diritto Regionale, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Rubbettino Editore, Torino-Catanzaro, 2020, *passim*.

²² Per approfondimenti circa le peculiarità del percorso di autonomia della Regione Emilia-Romagna, che già sotto questo profilo delle materie richieste mostra un approccio differente rispetto alle altre due Regioni Lombardia e Veneto, si legga A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti Regionali*, 3, 2019.

2.3. *I problemi procedurali irrisolti, comuni alle diverse fasi e l'emergere dell'esigenza di una legge generale di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*

Quelli delle competenze e della struttura del testo non sono però gli unici aspetti problematici emersi nel dibattito sull'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. e che hanno inciso sulle scelte dei due governi Gentiloni e Conte I: un ulteriore punto fortemente discusso, sul quale si è registrato anche un vivace confronto dottrinale, attiene infatti alla procedura di approvazione degli accordi Regione-Stato e al coinvolgimento del Parlamento. Le divergenze di vedute e di interpretazioni in merito hanno origine nel dettato costituzionale laddove si prevede l'approvazione a maggioranza assoluta di una legge, "sulla base" di intese tra Stato e Regione richiedente. Il testo, frutto di un compromesso politico all'epoca della sua formulazione²³, non chiarisce quale rapporto debba intercorrere tra l'intesa e la legge, una legge che, essendo approvata con maggioranza qualificata, presenta tratti di atipicità, segno di un incremento della resistenza passiva al cambiamento, che la connota come legge rinforzata o potenziata, non abrogabile con semplice referendum. Oltre al tema della scarsa modificabilità, che adombra una sorta di natura paracostituzionale e quindi tendenzialmente irreversibile della differenziazione, problematico è apparso a molti il ruolo sostanziale del Parlamento nell'approvazione della legge in esame, da non ridurre – come facevano invece le pre-intese del 2018 – a mero ratificatore formale dell'intesa²⁴. Nelle pre-intese del

²³ Per una lettura del percorso e dibattito che ha portato alla scelta di richiedere la maggioranza assoluta, si veda, tra i molti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1, 2007.

²⁴ F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2019, pp. 440-444. L'Autrice sul punto afferma: «l'art. 116, III comma, Cost. autorizza, infatti, ad introdurre una sostanziale deroga al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni per il (lungo e indefinito) periodo di vigenza dell'intesa; sicché sarebbe auspicabile che il Parlamento, sede della rappresentanza politica nazionale, abbia la possibilità di intervenire e svolgere un controllo sostanziale sui contenuti di tale fonte atipica (...). A tale prospettiva si può validamente opporre la difficoltà di individuare in concreto, nel procedimento parlamentare, modalità di intervento sui contenuti delle intese che non minino l'equilibrio raggiunto con l'intesa. Si potrebbe tuttavia almeno immaginare (anche per facilitare l'approvazione stessa della

2018 la questione veniva sbrigativamente risolta facendo riferimento alla procedura di cui all'art. 8 Cost., riguardante le intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica. Questa opzione comportava conseguentemente di confinare l'intervento dell'organo legislativo ad una mera ratifica delle decisioni dei due esecutivi sottoscrittori dell'intesa, organo legislativo che non avrebbe avuto la possibilità di modificare il testo dell'accordo, limitandosi ad una sua approvazione in toto o ad un suo re-spingimento.

Sul punto, i tre Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia si erano espressi a favore, così da "blindare" il testo dell'intesa negoziata²⁵. Non così invece la dottrina, che riteneva non confacente la parificazione del procedimento *ex* art. 116, III comma, Cost. con quello dell'art. 8 Cost.: troppo ampie venivano ritenute le differenze tra le intese con le confessioni religiose acattoliche, soggetti esterni allo Stato e preposte alla tutela di un diritto fondamentale quale è la libertà religiosa,

legge) che al Governo sia consentito, dinnanzi a riserve espresse in sede parlare, di presentare emendamenti ai contenuti dell'intesa già stipulata all'esito di una riapertura di negoziati puntuali con la Regione interessata», p. 443.

²⁵ Il presidente della Regione Emilia-Romagna Bonaccini ha espresso contrarietà circa l'opportunità del Parlamento di modificare l'intesa voce per voce, per l'impossibilità della Regione «di poter intervenire in un dibattito che rischierebbe di essere stravolto senza che una delle due parti contraenti quell'intesa possa ribadire le proprie ragioni», configurando invece il ruolo del Parlamento nella definizione della cornice istituzionale, tra cui la determinazione dei fabbisogni standard e dei LEP. Il Presidente della Regione Lombardia Fontana, il 27 marzo 2019 ha ritenuto che «il principio di leale collaborazione fra Stato e autonomia territoriale mal si concilierebbe con un disegno di legge che intervenisse con integrazioni sostanziali rispetto alla volontà delle parti espressa nelle Intese», auspicando invece un atto di indirizzo parlamentare, a fronte di una comunicazione del Governo sullo stato di negoziazione in corso con le Regioni, per orientare l'azione del Governo stesso nelle fasi successive. Il Presidente della Regione Veneto Zaia ha proposto che in caso di accordo tra Governo e Regioni il testo della pre-intesa, non considerata quindi un provvedimento definitivo, «sia sottoposto al parere del Parlamento, per poi tornare in Consiglio dei Ministri per valutare le osservazioni e concludere l'intesa definitiva», così si legge nella Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, del 24 ottobre 2019, elaborata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella quale, come si vedrà, ampio spazio viene lasciato anche a considerazioni circa il regionalismo differenziato.

e le intese da stipularsi con le Regioni, che sono invece soggetti interni allo Stato apparato, finalizzate ad intervenire sull'impianto costituzionale del riparto delle competenze legislative e che tocca quindi in modo diretto il ruolo e le funzioni del Parlamento²⁶. In questo contesto, si riteneva – e giustamente – che al Parlamento non potesse che spettare un ruolo attivo nella decisione sulle competenze da devolvere, ruolo che tuttavia non avrebbe dovuto essere ricondotto ad una modifica unilaterale ma che

²⁶ Sul punto si leggano, tra i molti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019 ma anche A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8, 2019; S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *feralismi.it*, 18, 2019; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2019, p. 224 ss. Sul punto è interessante anche citare il dibattito relativo alle modalità di intervento del Parlamento e in particolare alla possibilità di attribuire alle Commissioni parlamentari competenti in materia il compito di proporre emendamenti e modifiche rispetto al testo finale dell'Intesa tra Stato e Regione interessata, in un momento però precedente rispetto al voto finale delle Camere. Grazie a questo vaglio preventivo delle Commissioni taluni autori ritengono che il successivo voto del Parlamento potrebbe allora essere di tipo meramente formale, in considerazione proprio di quel previo vaglio sostanziale effettuato dalle Commissioni. Così B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13, 2019. Analogo interesse presenta l'osservazione di S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5, 2020, quanto alla forma nella quale le bozze di intese sono fino ad oggi state redatte e all'impatto di tale scelta rispetto al ruolo del Parlamento: «I testi citati, infatti, sono stati redatti in una forma piuttosto vicina a quello che potrebbe essere il testo legislativo 'finale', destinato a disciplinare direttamente le funzioni trasferite alle Regioni beneficiarie dell'autonomia particolare. Dinnanzi ad un testo dell'intesa costruito in tal modo, in effetti, gli spazi a disposizione delle Camere per svilupparne le previsioni non possono che essere particolarmente ridotti. Anche se politicamente è molto comprensibile che le Regioni cerchino di ottenere questo risultato, poiché evidentemente è quello che, nella sede legislativa, le garantisce maggiormente, le intese in effetti ben potrebbero essere caratterizzate da testi meno dettagliati e stringenti, al limite non dissimili da quelli delle norme di delega legislativa. In tale situazione è evidente che la disformità della legge ex art. 116, III comma, Cost., rispetto al testo dell'intesa è non solo possibile, ma anzi necessaria, dovendo la prima tradurre nel dettaglio nell'ordinamento statale ipotesi prefigurate nella seconda ad un minore livello di definizione» (p. 101). Questo tuttavia non è l'approccio seguito dai Governi Gentiloni e Conte I, che hanno invece proposto testi completi e dettagliati sia nei pre-accordi che nelle bozze di intese.

richiedeva – in caso di modifiche – una nuova approvazione dell’intesa da parte dei Governi interessati.

La questione delle procedure e i cambiamenti prospettati nei mesi tra le due tornate di intese, quella del 2018 e quella del 2019, possono essere compresi anche considerando il cambiamento di dimensione del processo di differenziazione. Come si è già detto, durante quei mesi il sensibile aumento delle Regioni che si erano attivate per prendere parte al processo stesso aveva fatto sì che si passasse da una concezione essenzialmente bilaterale della negoziazione, il cui contenuto restava ricompreso nell’ambito del passaggio di funzioni essenzialmente amministrative e della relativa regolamentazione, ad un ampliamento delle richieste delle c.d. Regioni capofila nonché del numero delle Regioni richiedenti, così da trasformare un fenomeno che pareva confinato nell’ambito della eccezionalità e della deroga (come del resto pareva essere nelle intenzioni degli estensori dell’articolo in esame) ad uno assai più ampio e qualitativamente diverso. Come conseguenza di tali modifiche, il processo in esame era andato assumendo la natura quasi “costituzionale” di un ripensamento generale dei rapporti tra livelli di Governo, con un impatto importante sul piano delle procedure, quello di orientarsi verso una partecipazione sostanziale forte del Parlamento, con due o persino tre fasi di dialogo tra il Parlamento stesso e negoziatori in sede governativa, ma anche ad una partecipazione ampia al processo delle altre realtà regionali interessate, tramite la Conferenza Stato-Regioni o tramite la Commissione bicamerale per gli affari regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni stesse.

Per rispondere a questo cambio di paradigma che il processo ha subito e ancora subisce, per il progressivo ampliarsi degli interessi e degli interessati, in quella fase – che è sostanzialmente analoga alla presente – si è tornati a porre l’accento sull’ipotesi di una legge generale che regoli l’intero processo di differenziazione, che sia però utile al processo stesso e non si risolva invece in un mero stratagemma per dilazionarne la conclusione, come fu accusata di essere la proposta di legge avanzata nel 2007²⁷. In

²⁷ Oltre a richiamare quanto già scritto nella nota n. 17, è interessante notare come l’idea di una legge generale fosse stata considerata già tempo addietro, con il disegno di legge generale attuativa dell’art. 116, III comma, Cost. promosso dall’On. Lanzillotta nel 2008, nonché con il disegno di legge-delega proposto dalla Regione Veneto *ex art.* 121 Cost., entrambi naufragati ma entrambi, pur in maniera differente e con notevoli

altre parole, si comprende come mai oggi occorra una legge generale che eviti il prodursi di una nuova forma di “navetta” tra Parlamento ed Esecutivi sul contenuto dell’intesa e che formalizzi, durante la negoziazione, momenti di confronto sugli sviluppi delle stesse, coinvolgendo l’organo legislativo in modo da consentire allo stesso di esprimersi su quanto si va prefigurando, per non mettere i membri del Parlamento davanti ad una sorta di fatto compiuto²⁸.

2.4. *Le conseguenze del generalizzarsi della richiesta di poteri differenziati nelle diverse regioni italiane sulla struttura amministrativa dello Stato centrale. Cenno.*

Dalla ricostruzione delle principali tappe che hanno caratterizzato il percorso verso la concretizzazione del regionalismo differenziato nel corso degli ultimi anni, sono emersi certamente dei progressi. Se è innegabile, infatti, un maggiore interessamento al tema, una maggiore partecipazione alla discussione e al confronto dovuta alla partecipazione delle Regioni del Sud, che hanno arricchito il dibattito stesso ponendo sul tavolo delle negoziazioni e delle decisioni politiche la questione meridionale mai sufficientemente messa a tema negli ultimi decenni²⁹, più nell’ombra è ri-

limiti, volti a rilanciare l’idea di una legge che definisse i punti fondamentali e la procedura di attuazione dell’autonomia differenziata. Il c.d. progetto di legge Lanzillotta aveva inoltre sottolineato, con lucidità, l’esigenza di inserire, all’interno del d.d.l. di approvazione delle intese, la specifica indicazione delle norme statali che dovevano cessare di essere applicate nella Regione in virtù delle maggiori e ulteriori competenze attribuite (si legga su questo aspetto R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4, 2018). Sul punto si rimanda a E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, co. 3, Costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibili violazioni dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.

²⁸ Cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, p. 260 ss., il quale ribadisce l’esigenza di avere come riferimento per il processo in atto «una legge che ponesse pochi principi procedurali riguardanti soprattutto i presupposti per potere procedere con le richieste», che «potrebbe rappresentare un elemento di garanzia per il principio di unità della Repubblica».

²⁹ Si legga G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, cit. e M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; sul tema del divario Nord-Sud, si legga an-

masto un risvolto altrettanto cruciale della differenziazione, cioè quello delle conseguenze della stessa rispetto agli apparati centrali dello Stato³⁰.

E, invero, uno Stato che si trovasse di fronte non enti regolati in modo sostanzialmente uniforme, salvo qualche eccezionale fuga in avanti, ma enti dotati ciascuno di un proprio assetto competenziale differenziato necessiterebbe di una radicale riforma degli apparati centrali così da renderli capaci di gestire la differenziazione con regolamentazioni differenziate a seconda delle diverse realtà regionali di riferimento.

Il tema è ovviamente troppo esteso e complesso per essere affrontato in questa sede. Qui basti ricordare, ad esempio, che le intese del 2019 prevedevano una durata della devoluzione di 10 anni cui avrebbe dovuto fare seguito una fase di valutazione dei risultati, a seguito della quale il processo avrebbe potuto tornare allo *status quo ante*. Il che, come è ovvio, avrebbe comportato e comporterebbe istituzioni da creare e parametri di valutazione tutte da definire, con un impatto sull'organizzazione centrale e su quella locale di considerevoli dimensioni, secondo una cultura della valutazione che, nel nostro Paese, è solo agli inizi³¹. Senza meccanismi valutativi comprovati, infatti, una simile clausola o non avrebbe nessun impatto o finirebbe persino per divenire fonte di innumerevoli controversie.

E, ancora, a parte la questione della transitorietà della devoluzione, che dire delle scelte legislative centrali, da parametrare con una pluralità di atti normativi per non creare disparità, errori tecnici o difformità normative a tutto scapito della certezza del diritto?

Questi – e molti altri ancora – sarebbero dunque gli impatti della dif-

che, ampiamente: S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord assomigli al Sud, Le regioni tra divario e asimmetrie*, Rubettino Università, Soveria Mannelli, 2020.

³⁰ Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, già citata.

³¹ Sul tema della scarsa diffusione nel nostro ordinamento di una cultura della valutazione e della qualità della legislazione, si rinvia a B. VIMERCATI, *La natura e gli strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di Governo*, Giappichelli, Torino, 2018; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 179 ss.

ferenziazione sugli apparati centrali, da tenere in considerazione nel momento in cui si dovesse attuare tale complessa operazione, volta a superare la presunta uniformità a favore di una logica di differenziazione certamente più conforme alle disparità reali oggi esistenti nel Paese ma anche più incidente su quegli enti che, posti al centro del sistema nazionale, servono a dare l'impianto unitario alla legislazione e alla amministrazione dello Stato³².

3. *Lo schema di d.d.l. presentato dal Ministro per gli Affari regionali del Governo giallo-rosso: la centralità della determinazione dei LEP nel percorso di attuazione del regionalismo differenziato.*

Ripercorse le tappe del processo di attuazione del regionalismo differenziato fin qui poste in essere, si può ora tornare a riflettere sulla risposta, già ricordata all'inizio delle presenti note, offerta dal Governo nazionale in carica alle modifiche e agli ampliamenti del tema della differenziazione messi in luce fin qui. Nella seduta del 2 ottobre 2019 il Ministro per gli Affari Regionali *pro tempore*, in occasione di una audizione dinnanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali³³, aveva esposto le linee del nuovo Governo in materia. Il Ministro aveva in quella sede sottolineato, con riferimento al percorso fatto, come la fase cui si era giunti prima dell'insediamento del Governo giallo-rosso e dalla quale si doveva partire, fosse in realtà ancora molto lontana dal giungere ad un punto di arrivo³⁴ e

³² Più ampiamente sul tema si rimanda a S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019.

³³ Il resoconto stenografico dell'audizione è reperibile all'indirizzo: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/audiz2/audizione/2019/10/02/leg.18.stencomm.data20191002.U1.com23.audiz2.audizione.0003.pdf>.

³⁴ Nel resoconto stenografico si legge infatti: «non eravamo pronti, c'erano tanti problemi, c'erano tanti 'no' detti da amministrazioni anche dello stesso colore politico che non erano valutazioni politiche ma erano valutazioni di congruità o di coerenza costituzionale», p. 4. E, ancora, a p. 6 si legge: «La proposta sulla quale stiamo lavorando è una cornice unica nazionale entro la quale possono essere innestate tutte le intese. È una cornice che sostanzialmente prevede un capovolgimento dell'impostazione con cui il

aveva pertanto richiamato la necessità di una nuova partenza³⁵.

Coerentemente con questa visione ampiamente riformatrice, l'art. 1 dello schema di disegno di legge Boccia ne definisce le finalità, volendo assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, II comma, lett. m, Cost. nonché i c.d. "*obiettivi di servizio*" di cui all'art. 13 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68. Il raggiungimento di tali obiettivi comporta, sempre secondo il d.d.l., una valutazione della compatibilità delle materie oggetto di attribuzione differenziata con i citati livelli essenziali, con gli obiettivi di servizio e con i c.d. *fabbisogni standard*, la cui determinazione, fondamentale per una corretta ripartizione delle risorse tra centro e periferia, si presenta densa di difficoltà tanto da essere ancora *in fieri*. E ancora: sempre secondo il d.d.l. citato, le "materie" richieste dalle Regioni vanno valutate alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (sic!) ma soprattutto rispetto al principio solidaristico e non devono interferire con le funzioni fondamentali degli altri enti locali, secondo quanto stabilito sempre dall'art. 117, II comma, lett. p) della Costituzione che, come è noto, costituisce

Governo precedente era partito. Noi partiamo dalla definizione dei LEP, mentre prima lo schema era inverso: funzioni fondamentali subito, in base alla spesa storica, fabbisogni dopo un anno e, dopo tre anni, LEP. (...) Dunque prima si accoglie questa cornice nazionale come cornice unitaria concordata con tutti, prima si parte con le intese».

³⁵ Queste affermazioni sono perfettamente coincidenti con le posizioni espresse da Luigi Di Maio, all'epoca leader del Movimento 5 Stelle, nel decalogo degli obiettivi programmatici proposti dal partito pentastellato al Presidente della Repubblica in occasione delle consultazioni avvenute dopo la crisi extraparlamentare – poi parlamentarizzata – di agosto 2019: il Movimento infatti, da sempre cauto sul procedimento di differenziazione, mirava ad accompagnare le intese con la definizione dei livelli essenziali previsti in Costituzione, livelli che – al di là delle specificità proprie dei singoli diritti, come già si è detto, che ne fanno un concetto multiforme e ampiamente differenziato – sono genericamente richiamati al fine di segnalare la necessità, fortemente sentita dal Movimento e dalle Regioni del Sud, di garantire maggiore eguaglianza e medesimi livelli di qualità dei servizi "su tutto il territorio nazionale". Una linea, questa, recepita e confermata anche nella Nota di aggiornamento al Documento Economico Finanziario 2019: «Si procederà lungo il processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese» (DEF 2019, 30 settembre 2019, p. 11).

competenza esclusiva dello Stato. Non manca infine la previsione secondo cui il finanziamento va calibrato in modo coerente con la disciplina relativa al federalismo fiscale (art. 17, legge 31 dicembre 2009, n. 196 e legge 5 maggio 2009, n. 42).

Ora, ridefinire livelli essenziali, obiettivi di servizio e fabbisogni standard, pur se riferiti “alle materie oggetto di attribuzione differenziata”, comporta inevitabilmente una pressoché completa riorganizzazione dell'intero sistema dei rapporti tra i diversi livelli di Governo operante su tutto il territorio nazionale e non solo una operazione riferita unicamente alle Regioni richiedenti le “materie” (meglio sarebbe tuttavia fare riferimento non alle materie ma alle specifiche “funzioni” richieste, come le bozze di intesa mettono in luce). Comunque, al di là delle sottigliezze lessicali, si comprende come l'intento governativo miri a posporre la risposta delle richieste regionali ad una ricostruzione *ex novo* del quadro generale, sia sul piano sostanziale sia rispetto alla distribuzione delle risorse, senza tenere conto del fatto che alcuni dei principi enunciati erano già stati tenuti in considerazione dalle bozze di intese del 2019 come presupposti per la devoluzione.

Se questi sono gli elementi, definiti i quali si potrà porre mano alla differenziazione, vi è da aspettarsi che il processo di attuazione del regionalismo asimmetrico non abbia prospettive immediate di giungere ad una conclusione.

Questa prima considerazione è agevolmente verificabile se si analizzano nel dettaglio gli aspetti salienti dello schema di disegno di legge sopra indicato, a partire dalle procedure individuate per la definizione dei livelli essenziali. Essi dovranno essere stabiliti mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa (la c.d. legge di differenziazione). Lo schema di tali decreti dovrà essere trasmesso alle Camere e su di essi dovranno esprimersi, con parere, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e le Commissioni competenti. Si precisa tuttavia che, trascorsi 30 giorni dalla trasmissione, il decreto potrà comunque essere adottato e che, anche qualora vengano espressi pareri parlamentari, essi non saranno vincolanti e imporranno solo al Governo di trasmettere una relazione motivata di risposta alla Camere.

Con riferimento alla scansione temporale di tutto il processo di devoluzione, nell'audizione tenutasi, prima della crisi sanitaria, il 12 febbraio 2020, il Ministro ha ribadito la stretta connessione tra il processo di differenziazione e la determinazione degli elementi sopra ricordati ma ha anche precisato che, senza la completa definizione di tutti gli elementi enunciati, egli ritiene inopportuno procedere all'attribuzione di ulteriori competenze alle Regioni: «È su questo che abbiamo costruito l'art. 1, che definisce un impegno connesso all'attuazione dell'articolo 116 con il 117, il 118 e il 119», cioè di tutto quanto gravita intorno alla regolazione costituzionale – e ordinaria, si presume – dei rapporti tra Stato e Regione. Così il Ministro ha illustrato l'innovazione predisposta rispetto al testo presentato nel dicembre 2019: «Qual è il comma che abbiamo inserito? È la nuova lettera d), che dice che l'attribuzione delle funzioni che concernono i livelli essenziali delle prestazioni avviene solo dopo l'adozione dei decreti di cui all'articolo 2, I comma. All'articolo 2, I comma si dice chiaramente che le funzioni saranno devolute, quindi saranno trasferite, solo quando ci saranno i livelli essenziali delle prestazioni (...). Ho raccolto una posizione a larga maggioranza dei contributi che ho ricevuto dalle forze politiche di maggioranza e di opposizione – e devo dire anche dalle parti sociali – che ritenevano che anche farli partire dopo dodici mesi (*ndr.* come invece pareva dovesse succedere secondo la lettera del testo del d.d.l. presentato a dicembre³⁶) se non fos-

³⁶ Merita ricordare infatti come nella versione del 3 dicembre 2019, lo schema di disegno di legge prevedesse all'art. 1, lett. d) che «qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuisce per la prima volta la funzione, non siano stati adottati i decreti di cui al I comma dell'articolo 2 [ovvero i richiamati decreti di definizione dei LEP], le funzioni sono attribuite, con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e fino alla loro adozione. Le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Regione interessata, sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente». Emerge dunque come in tale versione «gli scenari prefigurati nel disegno di legge sono diversi a seconda che lo stesso venga approvato e, dunque, da esso discendano le Intese, oppure che non venga approvato e le Intese possano comunque proseguire il loro percorso parlamentare senza il condizionamento dei vincoli previsti nel disegno di legge stesso (in primo luogo i LEP)», così A. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o*

sero stati pronti, non sarebbe stata una cosa che avrebbe garantito il sistema»³⁷.

Quanto al nesso tra regionalismo differenziato e attuazione della legge n. 42 del 2009 in tema di federalismo fiscale, la relazione semestrale³⁸ elaborata dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale del 24 ottobre 2019, dedica ampio spazio ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali, che vengono definiti «il fondamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge n. 42 del 2009», a loro volta strettamente interrelati ai *livelli essenziali*: «i fabbisogni standard e le capacità fiscali costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica a vantaggio dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali³⁹. Insieme con le

norma di razionalizzazione del regionalismo differenziato?, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, p. 26, reperibile all'indirizzo: http://www.csfederalismo.it/images/attachments/latticonvegni/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019.pdf. Rispetto a questa versione, la modifica al testo richiamata nell'ultima audizione del 12 febbraio 2020 parla invece di un ulteriore rafforzamento della primaria importanza dei LEP, stabilendo, da quanto emerge dalle parole del Ministro del Governo giallo-rosso Boccia, un legame indissolubile tra la determinazione dei LEP stessi e il trasferimento delle funzioni attribuite dall'Intesa e dal decreto attuativo.

³⁷ Audizione del 12 febbraio 2020 della Commissione parlamentare per le questioni regionali, il cui resoconto stenografico è disponibile all'indirizzo: https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2020&mese=02&giorno=12&idCommissione=23&numero=0004&file=indice_stenografico.

³⁸ Relazione semestrale della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 24 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo: https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2019&mese=10&giorno=24&view=filtered_scheda_bic&commissione=62.

³⁹ A riguardo della spesa storica – e della relativa facilità di individuare le modalità di finanziamento delle funzioni devolute – osserva A. Zanardi: «Il rimando che l'articolo 116 fa all'articolo 119 potrebbe – e dovrebbe – essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di finanza pubblica multilivello, incluse anche le eventuali forme di federalismo differenziato: anche le regioni che

capacità fiscali, i fabbisogni standard costituiscono i parametri sulla base dei quali ripartire il Fondo di solidarietà comunale costituito per la perequazione integrale dei livelli essenziali delle prestazioni»⁴⁰.

Se a ciò si aggiunge che l'art. 3 dello schema di disegno di legge in esame è dedicato all'ulteriore e connesso strumento di perequazione infrastrutturale, mediante istituzione di un Fondo perequativo cui viene af-

assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal Governo centrale. Ciò significa in specifico che le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un escamotage per consentire alle regioni "ricche" di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di "neutralità perequativa" delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato. Questo requisito di "neutralità perequativa" del finanziamento del federalismo differenziato sarebbe garantita ovviamente se le aliquote di compartecipazione fossero fissate in modo tale da garantire dei gettiti esattamente pari alla spesa "storica" dello Stato nella Regione richiedente per le funzioni devolute, cioè al costo dell'attuale fornitura statale per tali funzioni. Nulla cambierebbe in termini di redistribuzione interregionale delle risorse intermedie dal settore pubblico, nulla cambierebbe in termini dei cosiddetti residui fiscali delle singole regioni. In termini esemplificativi: prima della devoluzione differenziata dell'istruzione lo Stato, con i tributi raccolti su tutto il territorio nazionale e quindi anche dai contribuenti lombardi o veneti, finanziava le retribuzioni al personale docente in Lombardia e in Veneto. Ora con la devoluzione differenziata lo Stato trasferisce una somma identica alla Regione Lombardia e alla Regione Veneto tramite compartecipazione e a sua volta la Regione Lombardia e la Regione Veneto impiegano tali risorse per pagare le retribuzioni al personale docente ora regionalizzato» (cfr. Astrid Rassegna – n. 11, 2017, p. 6 – *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*).

⁴⁰ Per approfondimenti sul complesso tema, si rimanda S. PIPERNO, *Federalismo fiscale e regionalismo differenziato: si riparte?*, in *Centro Studi sul federalismo*, Commento n. 162, 3 dicembre 2019. L'autore afferma che «il dibattito in materia di regionalismo asimmetrico alla fine potrebbe avere avuto il non indifferente merito di riavviare il processo attuativo del federalismo fiscale nel nostro Paese». Anche il Ministro Boccia del resto, nella richiamata audizione del febbraio 2020, aveva affermato: «L'art. 119 viene attuato, di fatto, attraverso la legge n. 42 del 2009 (la legge sul federalismo fiscale) e attraverso il decreto legislativo n. 68 del 2011 che attua la delega. Perché cito insieme questi due provvedimenti? Li cito insieme perché insieme consentono la perequazione attuale e il sostegno e il finanziamento delle regioni a statuto ordinario. (...) Non si tratta solo di autonomia differenziata ma di autonomia differenziata che, entro una cornice, mette insieme l'articolo 119, l'articolo 118 e l'articolo 117» (p. 5).

fidato il compito di recuperare il deficit infrastrutturale delle diverse aree geografiche del nostro territorio, anche a livello infra-regionale⁴¹, si comprende come *tout se tient*: la riscrittura di tutti questi capitoli, a prescindere da quanto è già stato fatto negli ultimi 20 anni – e non solo a partire dalla ripartenza del processo di differenziazione – e che è rimasto in parte incompiuto, il “cantiere aperto” sopra richiamato⁴², richiederà un tempo certamente non breve. Detto in maniera sintetica: prima dei correttivi che la differenziazione intendeva apportare al sistema, in vista di una maggiore autonomia dei territori più avanzati del Paese, occorre ristrutturare l'intero sistema, il che – ovviamente – potrebbe comportare una sopravvenuta inutilità di detti correttivi, i quali avrebbero avuto, invece, come potenziale vantaggio, quello di offrire un terreno di prova per la riforma dell'intero regionalismo nostrano⁴³. Insomma: per lasciare un po' di autonomia alle Regioni occorre un nuovo protagonismo dello Stato centrale⁴⁴ piuttosto che una vera, puntuale risposta alle richieste provenienti da tempo dalle Regioni stesse.

⁴¹ Per il conseguimento di tali obiettivi è prevista la nomina di un Commissario designato dal Ragioniere generale dello Stato, che potrà avvalersi delle strutture dei Ministeri competenti nonché di una struttura di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Il Commissario si avvarrà del contributo delle Regioni, sia nella definizione delle metodologie che in quello di determinazioni dei valori dei LEP e dei relativi fabbisogni *standard*.

⁴² V. *supra* nota n. 7.

⁴³ Si vuole incidentalmente precisare come la necessità di una determinazione dei LEP sia esclusivamente riferita alle materie per le quali esistono i LEP e dunque questi ultimi risulteranno determinanti solo per il trasferimento di tali competenze.

⁴⁴ Facendo riferimento allo schema di d.d.l. nel suo complesso, Bifulco afferma: «lo schema non ha la pretesa di porsi come un provvedimento organico, incidente su tutti i profili riguardanti l'attuazione dell'art. 116, III co, rappresentando piuttosto uno sforzo per una migliore contestualizzazione della differenziazione all'interno di un sistema territoriale ispirato dai principi dell'unità. In questa prospettiva lo schema di d.d.l. costituisce un serio tentativo di tenere insieme gli artt. 3, II co, e 5 Cost. all'interno di un regionalismo che abbandona la sponda dell'uniformità per avviarsi verso quella di una ragionevole differenziazione» (R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit.). Merita precisare come l'11 novembre 2019 il Ministro Boccia avesse inviato ai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, una prima bozza di una legge-quadro sensibilmente differente da quella del 3 dicembre 2019 e che si è deciso di

A completamento del quadro normativo, il d.d.l. ridefinisce anche il processo di approvazione delle intese che era stato – ed è tutt’ora – oggetto di dibattito politico ma anche dottrinario. L’art. 1, II comma, dello schema di disegno di legge infatti attribuisce al Ministro per gli Affari Regionali, autorizzato dal Consiglio dei Ministri, il compito di negoziare e poi redigere, insieme al Presidente della Regione richiedente l’autonomia, il testo di una intesa che, entro dieci giorni dalla sua conclusione, dovrà essere trasmessa alle Camere. Al Parlamento dunque, coinvolto in questa fase preliminare, saranno attribuiti sessanta giorni per assumere deliberazioni sul punto, che verranno poi inviate a Governo e Regione interessata. Questi provvederanno a valutare le osservazioni ricevute al fine di determinare il testo definitivo dell’intesa; quest’ultima verrà poi sottoscritta dal Presidente del Consiglio (su autorizzazione del Consiglio dei Ministri stesso) e dal Presidente della Regione, per poi essere presentata, entro 30 giorni, alle Camere sotto forma di disegno di legge di approvazione dell’Intesa⁴⁵. Sotto questo profilo però e con riferimento alle modalità di coinvolgimento ‘preventivo’ delle Camere nel momento in cui ancora l’intesa non è stata sottoscritta da Governo e Regione, lo schema di decreto «rimette le modalità di approvazione alle valutazioni che il Parlamento, *interna corporis*, delibererà»⁴⁶.

non trattare in questa sede, reputando più opportuno concentrarsi maggiormente sull’ultimo testo. Per un primo commento a tale iniziale bozza si rimanda comunque a: L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla ‘bozza di legge-quadro’ consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 21, 2019.

⁴⁵Viene inoltre previsto al IV comma dell’art. 1 una obbligatoria verifica dell’intesa almeno entro il termine del decimo anno dall’entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, salvo non venga stabilito un termine più breve di revisione nel testo dell’intesa stessa.

⁴⁶Come espressamente specificato dalla relazione illustrativa allegata allo schema di disegno di legge del 3 dicembre 2019.

4. *Verso una sanità ricentralizzata? Considerazioni sulla base delle richieste avanzate dalle Regioni in materia.*

Le numerose questioni sul tavolo, molte delle quali ancora aperte, nonché la battuta d'arresto imposta dalla crisi sanitaria, con le discussioni che essa ha messo in evidenza, permettono di comprendere come il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato presenti ancora oggi tratti confusi, mentre lo spettro dell'insabbiamento si staglia sull'orizzonte, per esorcizzare il quale potrebbe essere utile qualche considerazione circa il merito delle richieste avanzate per metterle a confronto con quanto, nel momento dell'esplosione della crisi, è stato assai genericamente invocato, cioè il ritorno alla centralizzazione delle competenze relative alla tutela della salute.

Che cosa chiedevano invero le Regioni capofila su questo pur pervasivo aspetto della loro azione? Detto in estrema sintesi e anticipando la conclusione: le richieste avanzate erano, tutto sommato, di ridotta dimensione⁴⁷ e di scarso impatto sul sistema "nazionale" della sanità nonché lontane dalle tematiche relative alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni – già determinati e anche di recente sottoposti a revisione⁴⁸ – che riguardano i servizi da erogare e non l'organizzazione preposta all'erogazione degli stessi.

Riprese nell'ordine: i Consigli regionali, nei diversi atti che autorizzavano le Giunte ad intraprendere il processo di differenziazione, si limitavano a richiedere che si ricomprendesse nell'intesa anche la tutela della salute, senza ulteriori specificazioni. Nelle pre-intese e nell'ambito delle trattative successive alle stesse, che avevano condotto a codificare le bozze di intesa del febbraio 2019, le richieste in materia sanitaria riguardavano: (a) la gestione del personale in ordine alla rimozione di vincoli specifici di spesa e di attività libero-professionali⁴⁹, (b) la possibilità di organizzare in

⁴⁷ Così anche M. CAMMELLI, *Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale: il regionalismo differenziato*, in *Rivista "Il Mulino"*, 20 luglio 2019.

⁴⁸ Come già richiamato, i livelli essenziali di assistenza in campo sanitario sono stati recentemente ridefiniti con D.P.C.M. del 12 gennaio 2017.

⁴⁹ Sul punto G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 625 ss., mette in evidenza come non sempre le Regioni rivendichino un incremento delle loro funzioni amministrative; vi

autonomia le scuole di specializzazione mediche, come già avviene per il percorso formativo (regionale) per i medici di medicina generale, prevedendo anche la possibilità di inserire negli organici degli ospedali gli specializzandi e regolandone i contratti di lavoro (funzione che, sia detto per inciso, il Governo ha poi fatto per integrare gli organici finalizzati alla cura dell'epidemia), (c) la facoltà di gestire in autonomia il sistema tariffario, incluse le modalità di rimborso e la determinazione della compartecipazione alla spesa sanitaria per i cittadini residenti nella Regione, (d) l'organizzazione della rete dei servizi, che già oggi è prevalentemente a gestione regionale, (e) aspetti molto specifici relativi alle politiche del farmaco, senza interferire con le competenze dell'AIFA, (f) la definizione degli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico, (g) la facoltà di definire in autonomia la destinazione dei fondi sanitari integrativi. Come si vede, non pare che le richieste mettano in crisi il sistema nel suo insieme o principi fondamentali; si tratta invece di richieste essenzialmente finalizzate ad una razionalizzazione che permetta – secondo le intenzioni dei proponenti – di organizzare con maggiore efficienza la rete di erogazione dei servizi⁵⁰. Analoghe considerazioni possono essere fatte per le funzioni

sono nelle bozze svariati esempi in cui le Regioni stesse si limitano a chiedere che vengano rimossi limiti stabili della legislazione – o anche da regolamenti – nazionali percepiti come ostacolo ad una propria autonoma definizione di certe politiche. Il caso qui citato rientra tra questi esempi.

⁵⁰Che tali richieste gettino ombre su alcuni principi fondamentali relativi alla tutela della salute, quali ad esempio il rapporto tra pubblico e privato, è stato sostenuto da studiosi esperti del sistema della sanità. Secondo costoro sarebbe stato più opportuno definire nell'intesa i principi fondamentali inderogabili da rispettare anche nell'esercizio delle funzioni devolute; osservazione pertinente, visto che nel nostro Paese tale operazione definitoria viene perlopiù portata a termine dalla Corte costituzionale e non dal legislatore. Essa tuttavia non intacca, a parere di chi scrive, il senso dell'operazione disegnata con l'intesa stessa, che espressamente riconosce i vincoli derivanti dai livelli essenziali di assistenza, espressione anch'essi di principi fondamentali da rispettare nell'esercizio delle funzioni stesse. Utile sarebbe stato anche definire – nell'intesa, o meglio ancora, nella legge di differenziazione – le norme statali inderogabili nell'esercizio, da parte della Regione, dei poteri legislativi connessi alle funzioni devolute, oppure come era previsto nel d.d.l. Lanzillotta del 2007, sopra citato (nota n. 27), le norme statali “derogabili” in sede regionale. Il quadro generale sarebbe risultato più razionale e meno oggetto di sospetti da parte di chi considera l'intera operazione un mezzo per accentuare le già ampie differenze tra le diverse aree del Paese. Per una analisi dettagliata dei possibili problemi che

richieste nelle altre materie⁵¹, dall'agricoltura, alla tutela dell'ambiente, alla tutela e sicurezza del lavoro, materia quest'ultima in cui le richieste si concentrano sul sistema dei controlli, da riorganizzare a livello regionale, e sull'organizzazione delle politiche attive, da coordinare con quelle passive, cosa che di fatto già avviene (soprattutto laddove le politiche attive siano organizzate in modo efficiente) nel rispetto dei livelli essenziali definiti dalla legislazione nazionale.

5. *Breve nota conclusiva.*

Alla luce della ricostruzione effettuata si rende più che mai necessaria una riflessione sugli obiettivi, i metodi e gli approcci che sino ad ora hanno caratterizzato l'accidentato processo di attuazione del regionalismo differenziato. I più recenti avvenimenti che hanno drammaticamente colpito il nostro Paese inducono infatti a pensare a come tale già complesso processo potrà evolvere dopo la fase di emergenza ancora in atto⁵².

sarebbero emersi dalla sottoscrizione delle intese del 2019 v. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, che tuttavia non menziona la questione dei livelli essenziali, a differenza del d.d.l. in esame, ben sapendo che per quanto riguarda la sanità, tali livelli sono già definiti in accordo con i diversi livelli di Governo, come pure il finanziamento dell'intero sistema nazionale.

⁵¹ Rispetto alle richieste enumerate in materia sanitaria, certamente più consistenti erano e sono le richieste delle Regioni relativamente al sistema di istruzione, su cui come è noto si è riscontrata una forte resistenza da parte di alcune organizzazioni sindacali benché – si rammenti – talune funzioni in materia erano già state riconosciute alle regioni dalla Corte costituzionale (v. per tutte la sent. n. 14/2004 che risolveva un conflitto tra lo Stato e la Regione Emilia Romagna).

⁵² Su tale argomento si legga anche Buzzacchi, che afferma: «la vicenda in atto (..) può forse suggerire qualche utile riflessione sulla praticabilità del trasferimento di attribuzioni che, in fasi ordinarie della vita della Repubblica, possono presentarsi con caratteri tali da potersi ritenere indifferente che esse siano esercitate dallo Stato o dalle Regioni o addirittura (..) da potersi ritenere che la Regione possa occuparsene con ben maggiore efficacia ed anche efficienza. Ma che in fasi straordinarie, come l'attuale, rivelano una serie di specificità e criticità la cui soluzione pare difficile se la Regione – da sola – è chiamata a provvedere, e che invece è individuabile solo se anche il livello nazionale viene coinvolto. Lo scenario contingente spinge allora a domandarsi se la valutazione 'a tavolino' della capacità delle tre Regioni della zona 'gialla', che è stata effettuata in tempi non di coronavirus, di poter

Un primo pensiero, frutto di tali più recenti avvenimenti, vuole mettere in evidenza i limiti dei meccanismi di raccordo tra livelli di Governo: i canali pensati per favorire collaborazione e confronto hanno reso manifesta una cultura dei rapporti – politici prima che funzionali – perlopiù imperniata sulla contrapposizione tra i diversi livelli di Governo. Le criticità riscontrate in questa pur difficile e straordinaria situazione emergenziale, gli attriti e talvolta la mancanza di chiarezza sulle competenze e sull’ambito di azione dei diversi attori, con una confusa sovrapposizione di fonti normative, dovrebbero essere punto di partenza di un serio confronto che punti alla collaborazione, definita “leale” nell’ambito della identificazione dei principi fondamentali del rapporto tra Stato e Regioni.

Una seconda notazione: nelle Regioni più colpite dall’epidemia si sono registrati approcci differenziati. Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno infatti adottato, pur ovviamente nei limiti e nella cornice dei provvedimenti statali, strategie differenti, dalla scelta di implementare l’indagine epidemiologica come strumento di lotta alla diffusione del Covid-19, unitamente a tamponi a tappeto non solo su soggetti sintomatici ma anche sui soggetti che con questi ultimi avevano avuto contatti; ad un rafforzamento degli strumenti preventivi e di cura domiciliare al fine di ridurre l’impatto sulle strutture ospedaliere, poste sotto pressione⁵³. Queste diverse scelte in ambito sanitario hanno sollevato in taluni casi condivisione e plauso e in altri critiche e serie discussioni: le disegualianze che ne sono derivate, pur – lo si ripete – in una occasione del tutto straordinaria, possono e anzi debbono far pensare, in parallelo, che simili situazioni di disomogeneità possono essere anche l’occasione per spe-

assumere una cospicua quantità di competenze concorrenti sia confermata come adeguata anche in un frangente ben diverso, di pressione e imprevedibilità”, giungendo alla conclusione che, superata la fase attuale, sarà necessario “meditare sul fatto che il ‘rischio differenziato’ che i provvedimenti governativi stanno cercando di contenere può essere un’ottima occasione per ponderare realisticamente quanta ‘differenziazione’ una Regione – seppur ben amministrata come le tre della zona ‘gialla’ – sia veramente in grado di assicurare» (C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona ‘gialla’*, in *LaCostituzione.info*, 2 marzo 2020).

⁵³ Lo hanno messo in rilievo G. PISANO, R. SANDUN, M. ZANINI, in *Lessons from Italy’s response to Coronavirus*, pubblicato il 27 marzo 2020 sulla rivista *Harvard Business Review*, accessibile al sito: <https://hbr.org/2020/03/lessons-from-italys-response-to-coronavirus>.

rimentare diversi approcci ai medesimi problemi al fine di giungere ad identificare quale delle diverse strategie si sia dimostrata la più efficace.

In altre parole, le reazioni alla grave epidemia in atto, nella loro diversità, hanno sottolineato e messo ancor più in risalto le divergenze tra Regioni in ambiti fondamentali per i cittadini, evidenziandone peraltro luci e ombre: da un lato, infatti, la maggiore autonomia e dunque la possibilità di intraprendere scelte difformi e fondate anche sulla peculiarità del territorio possono condurre a comportamenti maggiormente virtuosi ed efficaci, diventando in ultima istanza persino un esempio e un traino verso il miglioramento per altre realtà regionali; una maggiore autonomia può però altresì portare, al contrario, a politiche e strategie inefficienti ed inefficaci, che rendono elevato il rischio di forti diseguaglianze ed una correlata pericolosa violazione dei diritti fondamentali e dei principi che caratterizzano la natura stessa della nostra Costituzione.

Ora, se è vero che centralità e omogeneità non si traducono necessariamente e sempre in una maggiore garanzia di eguaglianza, la differenziazione non può divenire sinonimo di diseguaglianza nella sua accezione più negativa, ma deve essere in grado di sviluppare diversità virtuose che siano motore per evitare altrettanto insidiosi appiattimenti verso basso. Affinché i rischi siano scongiurati⁵⁴, è necessario innanzitutto un dialogo e una collaborazione tra i diversi attori in gioco, che siano capaci di smorzare i toni della polemica politica e di superare quegli stalli che hanno invece sino ad ora minato il percorso di autonomia. Se letto nell'ottica di risposta alle peculiarità e diversità delle singole Regioni, l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. può ancora rivelarsi un utile strumento che, se accompagnato dalla consapevolezza che un allargamento delle funzioni e competenze deve essere sorretto da un aumento delle responsabilità, può portare ad una corretta attuazione della differenziazione, limitando i rischi di frammentazione politica e divari nel godimento dei diritti fondamentali.

⁵⁴ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., mette in guardia rispetto ai rischi che potrebbero derivare dalla realizzazione di forme 'totalitarie' di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., così come immaginate nel 2019, ed in particolare pone l'attenzione sul possibile notevole impatto che tale differenziazione può comportare rispetto alla forma di Stato e di Governo. Sul punto si legga anche A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1, 2019.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSTA V.S., *L'infanzia "difficile" (... ed una incerta adolescenza) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 321 ss.
- AINIS M., *I beni culturali* in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 1462 ss.
- AMATO G., *Forme di Stato e forme di Governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I) Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 25 ss.
- ANOUILH J., *Antigone*, 1946.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.
- ANZON A., *La Corte condanna all'inefficacia giuridica le norme programmatiche degli statuti regionali ordinari*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 19 ss.
- ANZON A., *Il regionalismo "asimmetrico": la via italiana e il modello tedesco*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 settembre 2006.
- ANZON A., *Quale "regionalismo differenziato"?* in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2008, p. 51 ss.
- ARBAN E. *The Referenda for more Authonomy in Veneto and Lombardia: Constitutional and Comparative Perspectives*, in *Perspectives on Federalism*, 10, 2018, p. 246 ss.
- BALBONI E., BRUNETTI L., *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1, 2011, p. 205 ss.
- BALDINI V., *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, p. 885 ss.

- BALDUZZI R., SERVETTI D., *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, p. 1 ss.
- BARGIACCHI S., *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 18, 2019, p. 1 ss.
- BARTOLE S., *Introduzione. L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 24 ss.
- BARTOLE S., *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, p. 11 ss.
- BELLETTI M., *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2016.
- BELLOCCI M., PASSAGLIA P. (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di "ambiente" e di "beni culturali"*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2009.
- BENVENUTI S., *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: Da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?*, in Gruppo di Pisa – *La Rivista – Quaderno n.2, Fascicolo speciale monografico "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto"*, 2020, p. 197 ss.
- BERTOLINO C., MORELLI A., SOBRINO G., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della Rivista Diritto Regionale, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Rubbettino Editore, Torino-Catanzaro, 2020.
- BETZU M., CIARLO P., *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioLaw Journal*, 22 marzo 2020, p. 1 ss.
- BIFULCO R., CECCHETTI M., *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 757 ss.
- BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, p. 260 ss.
- BIN R., *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Regioni*, 2000, p. 519 ss.
- BIN R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Regioni*, 2005, p. 15 ss.
- BIN R., *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, 6, 2006, p. 1051 ss.
- BIN R., *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, p. 9 ss.
- BIN R., *Il Governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, p. 509 ss.
- BIN R., *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, p. 547 ss.

- BIN R., Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost., in Forum di Quaderni Costituzionali, 26 giugno 2019.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- BIONDI F., *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2019, p. 440 ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1986.
- BOGGERO G., *Le 'more' dell'adozione dei DPCM sono 'ghiotte' per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, p. 361 ss.
- BOGNETTI G., *Appunti per una teoria filosofico-realistica del diritto e della scienza giuridica*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, p. 1 ss.
- BRAGA G., *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2003, p. 109 ss.
- BUZZACCHI C., *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona 'gialla'*, in *LaCostituzione.info*, 2 marzo 2020.
- CAMERLENGO Q., *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 2000.
- CAMERLENGO Q., voce *Leale collaborazione*, in *Digesto IV ed., Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, p. 241 ss.
- CAMERLENGO Q., *Stato, Regioni ed enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di Governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Le Regioni*, 2016, p. 47 ss.
- CAMMELLI M., *Dopo il titolo V: quali poteri locali ?*, in *Regioni*, 2002, p. 3 ss.
- CAMMELLI M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2005, p. 21 ss.
- CAMMELLI M., *Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale: il regionalismo differenziato*, in *Rivista "Il Mulino"*, 20 luglio 2019.
- CANDIDO A., *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti Regionali*, 3, 2019, p. 1 ss.
- CARAVITA B., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13, 2019, p. 1 ss.
- CARDONE A., *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Giuffrè, Milano, 2007.
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1998.

- CARLI M., *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 179 ss.
- CARLI M., *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, p. 7 ss.
- CATELANI E., *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, p. 1 ss.
- CATELANI E., *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, p. 1 ss.
- CECCHETTI C., *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, p. 146 ss.
- CHESSA O., *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-Cranec, 27 giugno 2017.
- CIARLO P., BETZU M., *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1, 2008, p. 67 ss.
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive tra regola e eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 689 ss.
- CRISAFULLI V., *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in *Scritti Romano*, I, Cedam, Padova, 1939.
- CUOCOLO F., *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 295 ss.
- D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 599 ss.
- D'AVACK L., *Cade il divieto all'eterologa, ma la tecnica procreativa resta un percorso tutto da regolamentare*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 3, 2014, p. 1005 ss.
- DAINOTTI L., VIOLINI L., *Il referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 711 ss.
- DE DONNO M., MESSINA O., *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2018, p. 474 ss.
- DE SIERVO U., *Art. 123*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1981.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1981.
- DEMURO G., *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 47 ss.

- DI COSIMO G., *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018, p. 64 ss.
- DI COSIMO G., MENEGUS G., *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020, p. 1 ss.
- DWORKIN R., *Taking Rights Seriously* (1977), trad. it., *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- FALCON G., *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, 2005, p. 31 ss.
- FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 625 ss.
- FERRARA R., *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 535 ss.
- FORSTHOFF E., *Rechtsstaat im Wandel*, 1964, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973.
- GALLO C.E., PEZZINI B., *Profili attuali del diritto alla salute*, Giuffrè, Milano, 1998.
- GALLO F., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018, p. 1 ss.
- GIANNINI M.S., *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 851 ss.
- GILIBERTI B., *Sulla pienezza del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi. Annotazioni a Corte di cassazione, Sezioni Unite, 20 gennaio 2014, n. 1013*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2014, p. 1057 ss.
- GIROTTO D., *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019.
- GROPPI T., *I nuovi Statuti delle Regioni dopo le sentenze 372,378 e 379 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, p. 13 ss.
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972.
- IACOMETTI M., *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti composti? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n.2, Fascicolo speciale monografico “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”*, 2020, p. 279 ss.
- LIPPOLIS V., *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *www.Federalismi.it*, 28 luglio 2005, p. 1 ss.

- LUCARELLI A., *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1, 2019, p. 2 ss.
- LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A., TESAURO G., VILLONE M., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1, 2019.
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, pp. 2 ss.
- LUGARÀ R., *L'abbandono dei Lea alle Regioni: il caso delle procreazione medicalmente assistita*, in *Osservatorio Costituzionale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, febbraio 2015, p. 4 ss.
- LUPO N., *Il riordino dei sistemi delle fonti regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 231 ss.
- MANDATO M., *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, 1, 2020, p. 1 ss.
- MANGIAMELI S., *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, testo dell'Audizione del 29 novembre 2017.
- MANGIAMELI S., FILIPPETTI A., TUZI F., CIPOLLONI C., *Prima che il Nord assomigli al Sud, Le regioni tra divario e asimmetrie*, Rubettino Università, Soveria Mannelli, 2020.
- MARRONI L., *Fecondazione eterologa, il ruolo di apripista della Toscana*, in *www.Regione.toscana.it*.
- MARTINELLI C., *Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n.2, Fascicolo speciale monografico “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordineamenti a confronto”*, 2020p. 461 ss.
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 102 ss.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000.
- MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- MAZZAROLLI L.A., *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di “autonomia” che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *Federalismi.it*, 17, 2017, p. 39 ss.
- MAZZAROLLI L.A., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla ‘bozza di legge-quadro’ consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Au-*

- tonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost., in Federalismi.it, 21, 2019, p. 1 ss.*
- MCHARG A., *The Model of Territorial Decentralisation in the United Kingdom*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”*, 2020, p. 21 ss.
- MOR G., *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974.
- MOR G., *Le regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, p. 204 ss.
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1, 2007, p. 1 ss.
- MORRONE A., *Editoriale. Il punto sul federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008, p. 1 ss.
- MORRONE A., *Ubi scientia ibi iura. A prima lettura sull'eterologa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 giugno 2014.
- MORRONE A., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, 20, 2017, p. 7 ss.
- NASTASI V., *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 maggio 2018.
- NATALINI A., *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicazioni burocratiche*, in *Seminario ASTRID su Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, Roma, 19 luglio 2018.
- NERI S., *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 9 maggio 2018.
- NERI S., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019.
- OLIVETTI M., *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, p. 1 ss.
- PAGANO F.F., *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *BioLaw Journal*, 18 marzo 2020, p. 1 ss.

- PAJNO S., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5, 2020, p. 1 ss.
- PALADIN L., *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 607 ss.
- PALADIN L., *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 1973.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 ss.
- PALERMO F., *Autonomy and Asymmetry in the Italian Legal System: the Case of the Autonomous Province of Bolzano*, in G. POLA (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates, Prospects*, Ashgate, Dorchester, 2015, p. 227 ss.
- PALERMO F., *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15, 2019, p. 1 ss.
- PALLANTE F., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' per Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, p. 1 ss.
- PANZERA C., *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, p. 1001 ss.
- PASTORI G., *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Regioni*, 2005, p. 35 ss.
- PATRONI GRIFFI A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1, 2019, p. 29 ss.
- PICCIRILLI G., *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, 4, 2018.
- PIPERNO S., *Federalismo fiscale e regionalismo differenziato: si riparte?*, in *Centro Studi sul federalismo*, Commento n. 162, 3 dicembre 2019.
- PIRAINO A., *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8, 2019, p. 1 ss.
- PISANO G., SANDUN R., ZANINI M., *Lessons from Italy's response to Coronavirus*, *Harvard Business Review*, 27 marzo 2020, <https://hbr.org/2020/03/lessons-from-italys-response-to-coronavirus>.
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss.
- PIZZETTI F., *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Regioni*, 2005, p. 38.

- POGGI A., *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V e la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *www.astrid-online.it*, 2006.
- POGGI A., *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 53 ss.
- POGGI A., *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo differenziato?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, p. 26 ss., http://www.csfederalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019.pdf.
- RISICATO L., *La Corte costituzionale supera le esitazioni della Cedu: cade il divieto irragionevole di fecondazione eterologa (nota a C. cost. 10 giugno 2014 n. 162)*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 3, 2014, p. 1487 ss.
- RIVOSACCHI G., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013.
- ROLLA G., *The Development of Asymmetric Regionalism and the Principle of Autonomy in the new Constitutional System: a Comparative Approach*, in www.crdc.unige.it/docs/articles/rolla6.pdf, 2016.
- ROSINI M., *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 8 ss.
- ROVAGNATI A., *La pretesa di ricevere prestazioni sanitarie nell’ordinamento costituzionale repubblicano*, in *www.gruppodipisa.it*, 3, 2012, p. 1 ss.
- RUGGERI A., *La «forma di governo» della Regione Calabria: il modello statutario, le alterazioni, i possibili rimedi*, in *Regioni*, 1991, p. 1588 ss.
- RUGGERI A., *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001.
- RUGGERI A., *La Corte e la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, p. 45 ss.
- RUGGERI A., *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro. Nota a Corte Cost. nn.372,378 e 379 del 2004*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 26 luglio 2006.
- RUGGERI A., *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2010, p. 28 ss.
- SAITTA A., *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamen-*

- tare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4, 2019.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, febbraio 2019.
- SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier: L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, ottobre 2019.
- SIMONCINI M., *Covid-19, un'emergenza gestita senza una catena di comando*, in *Focus Covid-10 in www.open.luiss.it*, 7 aprile 2020.
- SOMMERMAN K-P., *Extrajudicial Settlement of Intra-federal Conflicts in Germany: The Moderating Effect of Cooperative Federalism*, in R. TONIATTI (a cura di), *Managing Constitutional Litigation between National and Subnational Governments out of Court: An Analysis of Experiences in Europe*, in corso di pubblicazione.
- SORRENTINO F., *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 452 ss.
- SPADARO A., *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti tra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Regioni*, 2001, p. 453 ss.
- SPADARO A., *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di Governo)*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 289 ss.
- SPADARO A., *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19, 2019, p. 1 ss.
- STAIANO S., *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2019, p. 224 ss.
- TARELLO G., *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I) Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 4 ss.
- TONOLO S., *Il diritto alla genitorialità nella sentenza della Corte costituzionale che cancella il divieto di fecondazione eterologa: profili irrisolti e possibili soluzioni*, in *Riv. dir. internaz.*, 4, 2014, p. 1123 ss.
- TORCHIA L., *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale) in Astrid Online*, 2003, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/TORC/TORCHIA-Commento-a-Corte-cost-303_03.pdf.
- TOSI R., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Regioni*, p. 527 ss.

- TRIPODINA C., *Il “diritto al figlio” tramite fecondazione eterologa: la Corte costituzionale decide di decidere (nota a C. cost. 10 giugno 2014 n. 162)*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, p. 2593 ss.
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, p. 1 ss.
- URIAS J., *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordineamenti a confronto*, 2020, p. 45 ss.
- VANDELLI L., *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Atti Convegno Astrid-Cranec, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/09/Prospettive-di-differenziazione-regionale-dalle-autonomie-speciali-alle-ulteriori-forme-e-condizioni-di-autonomia-ex-art.-116-della-Costituzione.pdf>.
- VANONI L.P., *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà: forme di limitazione al potere centrale*, Giappichelli, Torino, 2009.
- VIESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomia regionale e unità nazionale*, Laterza, Roma, 2019.
- VILLONE M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- VILLONE M., *Riforme e controriforme in gialloverde*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1, 2019, p. 72 ss.
- VIMERCATI B., *La compartecipazione dell'utente alla spesa sociosanitaria: una ricostruzione alla luce del nuovo D.P.C.M. n. 159 del 2013*, in *Le Regioni*, 2014, p. 1106 ss.
- VIMERCATI B., *La natura e gli strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di Governo*, Giappichelli, Torino, 2018.
- VIOLINI L., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni. Uno sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 5, 2003, p. 691 ss.
- VIOLINI L., *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma* in *Le Regioni*, 2, 2007, p. 199 ss.
- VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2008, p. 87 ss.

- VIOLINI L., *Note dalla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010, p. 299 ss.
- VIOLINI L., *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 2015, p. 1091 ss.
- VIOLINI L., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, p. 319 ss.
- VIOLINI L., *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019, p. 1 ss.
- VIOLINI L., CAMERLENGO Q., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2014.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. I) Il sistema delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 1988.
- ZANARDI A., *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017, p. 6 ss.
- ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 ss.
- ZANON N., CONCARO A., *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano, 2005.