



Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti

LORENZA VIOLINI

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale

Università degli Studi di Milano

lorenza.violini@unimi.it

ABSTRACT

Il contributo analizza la difficile attuazione del c.d. regionalismo differenziato, previsto dall'art. 116 c. III della Costituzione italiana. Gli sviluppi più recenti del lungo processo di attuazione della disposizione costituzionale, ovvero il disegno di legge presentato a dicembre 2019 dal Ministero per gli Affari Regionali, mostrano le questioni ancora irrisolte legate all'attuazione dell'articolo stesso. Le criticità del disegno di legge impongono una seria riflessione sulle future possibili soluzioni, con il fine ultimo di attuare un virtuoso processo di differenziazione, necessario a causa delle diverse caratteristiche esistenti tra le Regioni italiane. Tale processo si rende ancora più urgente anche alla luce delle tensioni emerse nella gestione della recente emergenza sanitaria.

Parole chiave: Regioni – Regionalismo differenziato – Art. 116 Cost – Emergenza sanitaria.



Starting from an overview of the current complex situation of the pandemic, the paper aims at analyzing the difficult path of creating in Italy some Regions with extra powers and functions, according to the constitutional provision of art. 116, Section III of the Constitution, which envisages the possibility to create an intermediate level between existing ordinary Regions (*regioni a statuto ordinario*) and special Regions (*regioni a statuto speciale*). The most recent developments of the longlasting process of implementing the constitutional provision, i.e. the bill put forward in December 2019 by the Ministry for Regional Affairs, shows the unanswered and unsolved issues linked to the implementation of the Article itself. The critical elements of the bill impose a serious thinking on future possible solutions, with the ultimate aim to implement a virtuous process of differentiation, urgently needed because of the different characteristics that exist among the Italian Regions.

Keywords: Regions – Differentiation among Regions – Art. 116 Const. – Health crisis.

Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo



Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti

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 DDL presentato dal Ministro per gli Affari regionali del Governo in carica: 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 i molti problemi istituzionali emersi 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 governo ⁽¹⁾. E, invero, il 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 atto ⁽²⁾ ma che la situazione attuale, del

⁽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.

⁽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 rinvia 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

tutto eccezionale, e la 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 Pizzetti ⁽³⁾.

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 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. 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. 112 del 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 l. 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 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, op.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.

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 salute, bene universale e diritto fondamentale, 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 statali ⁽⁴⁾. 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 di finanziamento, in stretto collegamento con gli esecutivi regionali,⁽⁶⁾ 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 erogate ⁽⁷⁾. È sugli apparati

⁽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, p. 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 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 del 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 del 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

amministrativi 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 terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo 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 amministrative⁽⁸⁾. Va anzi ricordato da subito che l'intero processo di creazione delle Regioni si è basato sul trasferimento delle stesse di funzioni amministrative, in base alle quali veniva

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 DPCM 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 prestazioni 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.

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 stessa ⁽⁹⁾.

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 Autonomie ⁽¹⁰⁾. La discussione su tale 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, che diventerà ben presto anche 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, terzo comma, Cost. Lo

⁽⁹⁾ E' 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 cd. "parallelismo alla rovescia" si veda – tra i moltissimi -, oltre alla sentenza della Corte Costituzionale nr. 65 del 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 del 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. *Riflettendo sul ruolo delle Regioni in questa occasione emergenziale, il Ministro 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 guidare le decisioni nelle materie (che sono poi quasi tutte) in cui vi è un intreccio di competenze tra i diversi livelli di governo.

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 Codogno ⁽¹¹⁾, nonché il recente 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 Nazionale ⁽¹²⁾,

⁽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, dinnanzi 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 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 disequaglianze sono da imputarsi al Governo che non assolve alle funzioni attribuitegli dalla riforma costituzionale del 2001, ovverosia alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali di cui alla lett. m) del terzo 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.

forse un poco superficialmente portato avanti sulle 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 emblematico ⁽¹³⁾ –, diviene allora necessario riflettere su quali 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 differenziazione ⁽¹⁴⁾, i cui tempi di realizzazione si stanno inevitabilmente allungando.

⁽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 decreto 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, co. 1, 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. 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

Guardando al futuro, pur in un momento così problematico e incerto, le presenti note si prefiggono di 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 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 – viziate 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.

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).

2. Le tappe principali che hanno condotto alla situazione attuale

2.1. Le intese del febbraio 2019

L'indirizzo che il Governo in carica (Conte II) intende 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 sintomo 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 cd. *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 cd. *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 stesse⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ L'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, 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. 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, quarto comma, della Costituzione, dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali

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 standard ⁽¹⁶⁾.

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

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 19anni), 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, nel 2013 (art. 1, comma 423, della l. 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 nr. 7).

competenze stesse, disegna un procedimento opposto e di rottura rispetto al precedente ⁽¹⁷⁾.

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 regionale ⁽¹⁸⁾, si può allora ben comprendere come nel nostro Paese, in cui è quanto mai radicata la tendenza al centralismo e all'assistenzialismo, 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 questione dei *livelli essenziali delle prestazioni*, la necessità di una legge generale

⁽¹⁷⁾ Non è un caso infatti che le prime affermazioni del Ministro, poco dopo l'insediamento del nuovo Governo, 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.

⁽¹⁸⁾ G. ROLLA, *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) ; F. PALERMO, *Autonomy and Asymmetry in the Italian Legal System: the Case of the Autonomous Province of Bolzano*, in G. POLA (ed) *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates, Prospects*, Ashgate, 2015.

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 cd. "pre-intese" sottoscritte dal Ministro per gli Affari Regionali del Governo Gentiloni, on. Giancarlo Bressa, e le Regioni interessate nel febbraio del 2018 ⁽¹⁹⁾, alle successive 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*

⁽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 co., 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 della solidarietà nazionale"* (punto 20). In conformità a tali affermazioni, a partire dal giugno 2018, dopo il blocco seguito all'avvicinarsi del nuovo Governo, si erano infatti riaperti i tavoli di discussione e dialogo con le Regioni.

e Molise) non risultano aver intrapreso iniziative formali per l'avvio della procedura"⁽²⁰⁾.

Da problema specifico del cd. 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 (esigue 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'Unione 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 Regioni⁽²¹⁾.

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,

⁽²⁰⁾ Cfr. Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, n. 104, febbraio 2019.

⁽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*, Torino-Catanzaro, Rubettino Editore, 2020, *passim*.

aveva richiesto 16 materie, le quali, benché inferiori a quelle delle altre due Regioni, restavano comunque consistenti ⁽²²⁾ 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.

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 precedenti a quello in carica (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 formulazione ⁽²³⁾, 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'intesa ⁽²⁴⁾. Nelle pre-intese del 2018 la questione veniva

⁽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.

⁽²³⁾ Per una lettura del percorso e dibattito che ha portato alla scelta di richiedere la maggioranza assoluta, si legga, 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, p. 440-444. L'Autrice sul punto afferma: "l'art. 116, terzo 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

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 respingimento.

Sul punto, i tre Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia si erano espressi a favore, così da "blindare" il testo dell'intesa negoziata ⁽²⁵⁾. Non così invece la dottrina, che riteneva non confacente la parificazione del procedimento ex art. 116, terzo 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, 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

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 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 la possibilità 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 orientar 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.

del Parlamento ⁽²⁶⁾. 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 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

⁽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 *Federalismi.it*, 18/2019; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2019. 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, terzo 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 sino ad ora dai Governi Gentiloni e Conte I, che hanno invece proposto testi completi e dettagliati sia nei pre-accordi che nelle bozze di intese.

ampliamento delle richieste delle cd. 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 2007 ⁽²⁷⁾. In 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 compiuto ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Oltre a richiamare quanto già scritto nella nota nr. 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, terzo 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 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 ddl 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, 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

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 decenni⁽²⁹⁾, più nell'ombra è rimasto un risvolto altrettanto cruciale della differenziazione, cioè quella delle conseguenze della stessa rispetto agli apparati centrali dello Stato⁽³⁰⁾.

E, invero, uno Stato che si trovasse di fronte non enti regolati in modo sostanzialmente uniformi, 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 inizi⁽³¹⁾. Senza meccanismi valutativi comprovati, infatti, una simile clausola

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*, Laterza, 2019 e M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Editoriale Scientifica, 2019; sul tema del divario Nord-Sud, si legga anche, 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*

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 differenziazione 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 Stato ⁽³²⁾.

3. Lo schema di DDL presentato dal Ministro per gli Affari regionali del Governo in carica: 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 regionali ⁽³³⁾, 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 nuovo Governo e dalla quale si doveva partire, fosse in realtà ancora molto lontana dal giungere ad un punto di arrivo ⁽³⁴⁾ e aveva pertanto richiamato la necessità di una nuova partenza ⁽³⁵⁾.

problema di cultura, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 179 ss.

⁽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*

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 cd. "*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 ddl, una valutazione della compatibilità delle materie oggetto di attribuzione differenziata con i citati *livelli essenziali*, con gli *obiettivi di servizio* e con i cd. *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 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, l. 31 dicembre 2009, n. 196 e l. 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 pressochè completa riorganizzazione dell'intero sistema dei rapporti tra i diversi livelli di governo operante su tutto il territorio nazionale e

un capovolgimento dell'impostazione con cui il 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 dal 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). Sul punto e con riferimento ai primi passi mossi dal Governo 'giallo-rosso' in materia di regionalismo differenziato, si veda, volendo, L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, op. cit.

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 cd. 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 la Commissione 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’ultima 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, comma 1. All’articolo 2, comma 1 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 ddl presentato a dicembre ⁽³⁶⁾) *se non fossero stati pronti, non sarebbe stata una cosa che avrebbe garantito il sistema»*⁽³⁷⁾.

Quanto al nesso tra regionalismo differenziato e attuazione della l. n. 42 del 2009 in tema di federalismo fiscale, la relazione semestrale ⁽³⁸⁾ 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*

⁽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 comma 1 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 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/atticonvegni/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 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=filtere_d_scheda_bic&commissione=62

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 locali ⁽³⁹⁾. *Insieme con le 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 affidato il compito di recuperare il deficit infrastrutturale delle diverse aree geografiche del nostro

⁽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 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 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).

territorio, anche a livello infra-regionale ⁽⁴¹⁾, 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 richiamato ⁽⁴²⁾, 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 nostrano ⁽⁴³⁾. Insomma: per lasciare un po' di autonomia alle Regioni occorre un nuovo protagonismo dello Stato centrale ⁽⁴⁴⁾ piuttosto che una vera, puntuale risposta alle richieste provenienti da tempo dalle Regioni stesse.

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, secondo comma, dello schema di

⁽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 nr. 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*, op. 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 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.*

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'Intesa⁽⁴⁵⁾. 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⁾.

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 dimensione⁽⁴⁷⁾ e di scarso impatto sul sistema "nazionale" della sanità nonché lontane dalle tematiche relative alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni – già determinati e

⁽⁴⁵⁾ Viene inoltre previsto al quarto 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 particolare di autonomia, salvo non venga stabilito un termine più breve di revisione nel testo dell'intesa stessa.

⁽⁴⁶⁾ Come espressamente specificato dalla relazione illustrativa allegata allo schema di disegno di legge del 3 dicembre 2019.

⁽⁴⁷⁾ Così anche M. CAMMELLI, *Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale: il regionalismo differenziato*, in *Rivista "Il Mulino"*, 20 luglio 2019.

anche di recente sottoposti a revisione ⁽⁴⁸⁾ - che riguardano di 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-professionali ⁽⁴⁹⁾, (b) la possibilità di organizzare in 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 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 servizi ⁽⁵⁰⁾. Analoghe considerazioni possono essere fatte per le

⁽⁴⁸⁾ Come già richiamato, i livelli essenziali di assistenza in campo sanitario sono stati recentemente ridefiniti con DPCM 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 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.

⁽⁵⁰⁾ Che 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 definitiva 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

funzioni richieste nelle altre materie ⁽⁵¹⁾, 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 già 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 atto ⁽⁵²⁾.

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 ddl Lanzillotta del 2007, sopra citato (nota nr. 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 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 ddl 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 benchè – si rammenti – talune funzioni in materia erano già state riconosciute alle regioni dalla Corte Costituzionale (v. per tutte la sent. 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*

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 pressione ⁽⁵³⁾. Queste diverse scelte in ambito sanitario hanno sollevato in taluni casi condivisione e plauso e in altri critiche e serie discussioni: le diseguglianze 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 sperimentare 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

*tempi non di coronavirus, di poter 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>.

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 scongiurati⁽⁵⁴⁾, 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.

BIBLIOGRAFIA

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.

BALDUZZI R., SERVETTI D., *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

BARGIACCHI S., *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *feralismi.it*, 18/2019.

BERTOLINO C., MORELLI A., SOBRINO G., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della Rivista Diritto*

⁽⁵⁴⁾ R. BIFULCO, in *I limiti del regionalismo differenziato*, op cit., mette in guardia rispetto ai rischi che potrebbero derivare dalla realizzazione di forme 'totalitarie' di attuazione dell'art. 116, terzo 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.

Regionale, Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Torino-Catanzaro, Rubettino Editore, 2020.

BETZU M., CIARLO P., *Epidemia e differenziazione territoriale*, 22 marzo 2020.

BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019.

BIONDI F., *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2019, p. 440 ss.

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.

BUZZACCHI C., *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona 'gialla'*, in *LaCostituzione.info*, 2 marzo 2020.

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.

CARAVITA B., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 13/2019.

CARLI M., *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in RAVERAIRA M. (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 179 ss.

CATELANI E., *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.

DI COSIMO G., MENEGUS G., *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal*, 2/2020.

FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 625 ss.

LUCARELLI AA. 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 *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 2 ss.

MANDATO M., *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, 1/2020.

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.

MAZZAROLLI L.A., *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.*

MOR G., *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007.

NERI S., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019.

OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019.

PAGANO F.F., *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *BioLaw Journal*, 18 marzo 2020.

PAJNO S., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020.

PALERMO F., *Autonomy and Asymmetry in the Italian Legal System: the Case of the Autonomous Province of Bolzano*, in POLA G. (ed) *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates, Prospects*, Ashgate, 2015.

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.

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 www.dirittiregionali.it*, 21 aprile 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.

PISANO G., SANDUN R., ZANINI M., in *Lessons from Italy's response to Coronavirus*, pubblicato il 27 marzo 2020 sulla rivista *Harvard Business Review*, <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.

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.

ROLLA G., *The Development of Asymmetric Regionalism and the Principle of Autonomy in the new Constitutional System: a Comparative Approach*, www.crdc.unige.it/docs/articles/rolla6.pdf, 2016.

SIMONCINI M., *Covid-19, un'emergenza gestita senza una catena di comando*, in *Focus Covid-10* in www.open.luiss.it, 7 aprile 2020.

STAIANO S., *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2019.

TORCHIA L., *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)* in *Astrid Online*, 2003.

VIESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, 2019.

VILLONE M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Editoriale Scientifica, 2019.

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.

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.

VIOLINI L., *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, p. 7 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.

VIOLINI L., *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 5-6, 2002, p. 1019 ss.