

L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*

Giovanni Tarli Barbieri**

SOMMARIO: 1. Il contesto: regionalismo differenziato e perdurante inattuazione del Titolo V della Costituzione. – 2. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e le sue ricadute a livello statale. – 3. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nel contesto di un regionalismo differenziato “di fatto”. – 4. L'art. 116, comma 3, Cost., non è un “surrogato di specialità”. – 5. La “stagione delle intese” e le molte ombre che l'hanno contrassegnata. – 6. La (potenziale) seconda fase dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.: il c.d. disegno di legge Boccia. – 7. I nodi ancora irrisolti: le peculiarità delle materie, in particolare della “tutela della salute”. – 8. *Segue:* la procedura di approvazione delle leggi di approvazione delle intese. – 9. I profili di carattere finanziario. – 10. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT:

Il lavoro ripercorre le principali problematiche relative all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., anche alla luce delle bozze di intesa pubblicate nel 2019 e dei più recenti sviluppi successivi alla formazione del Governo Conte II che sembrano segnalare un mutamento di prospettiva potenzialmente significativo sul piano istituzionale. Particolare attenzione è data alle tematiche dell'impatto della possibile attuazione della differenziazione nella materia della «tutela della salute» alla luce delle peculiarità che la connotano.

This paper discusses the main problems about the implementation of article no. 116, par. 3, of Italian Constitution. The analysis considers the drafts, published in 2019, of the agreements between central State and the three Regions which demanded to have access to asymmetric regionalism, even in the light of the most recent events following the birth of the second Cabinet led by P.M. Giuseppe Conte. A special attention is payed to the impact of the (possible) implementation of the article 116.3 on the health care legislative sector, which presents some notable and specific features.

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Il presente lavoro sviluppa, in termini ampliati e aggiornati, considerazioni già svolte in *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, alla luce della relazione tenuta dall'Autore in apertura del XVII Convegno nazionale di diritto sanitario “La salute alla carta: il Ssn di fronte alle sfide del regionalismo differenziato”, organizzato a Roma l'8 novembre 2019 dalla Società italiana di Diritto sanitario in collaborazione con l'ALTEMS dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e il CEIMS dell'Università del Piemonte Orientale.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Firenze, giovanni.tarlibarbieri@unifi.it.

1. Il contesto: regionalismo differenziato e perdurante inattuazione del Titolo V della Costituzione

Il dibattito e le connesse polemiche in tema di autonomia differenziata non possono non essere inquadrati nella perdurante, confusa transizione nella quale si trova, ormai da troppi anni, il regionalismo italiano, ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale¹.

Il deludente rendimento del Titolo V ha favorito un confuso processo di riforme connotato da limiti tecnici evidenti, anche per un uso tutto politico e congiunturale dell'autonomia come «valore da esaltare» o una «diseconomia» rispettivamente quando può essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere²: si è infatti passati da proposte, più o meno sloganistiche, di trasformazione in senso federale del nostro ordinamento a partire dalla XI legislatura e fino al 2006 (con la reiezione nel *referendum* costituzionale del progetto di riforma costituzionale approvato in via definitiva dalle Camere nel 2005) a testi ispirati ad una logica di segno chiaramente opposto (si vedano i contenuti del disegno di legge costituzionale «Renzi-Boschi»).

Fallita ogni prospettiva di una «riforma della riforma» dopo l'esito del *referendum* costituzionale del 2016, vengono oggi propugnate le presunte virtù dell'autonomia differenziata, dopo che, in precedenza, la questione della frattura centro-periferia era quasi scomparsa dall'agenda politica³.

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. ha dovuto (e deve) fare i conti con tutti i limiti del vigente Titolo V aggravati da una prassi legislativa che ha visto il Parlamento nazionale legiferare come se il quadro costituzionale riformato nel 2001 non fosse in vigore⁴, a maggior ragione nella lunga stagione della crisi economica⁵.

¹ In questo senso, si veda il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo* (18/128/CR5b/C1), 18 ottobre 2018, rinvenibile in www.regioni.it.

² A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018 – La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*. Atti del XVIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 164. Cfr. sul punto anche, per tutti, S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 11.

³ L. MORLINO, F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 177.

⁴ Come è stato giustamente evidenziato, «è di tutta evidenza, peraltro, che se lo Stato continuasse nella sua pratica di assolutismo legislativo il complesso dei rapporti tra Stato e Regioni si deteriorerebbe profondamente e porrebbe nel nulla le regole dettate per le competenze legislative riconosciute in via asimmetrica e per l'assolvimento delle funzioni amministrative conseguenti»: S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, p. 91.

⁵ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Per evitare la tempesta? Ripensando alle iniziative di riforma intraprese dal Governo Monti in materia di autonomie territoriali*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 781 ss.

Anche per questo, l'attuazione dell'art. 116, comma 3 viene ad operare su una condizione giuridica delle Regioni largamente determinata non dalla Costituzione ma dalla legislazione ordinaria, cosicché il quadro di riferimento nel quale inserire le possibili «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è quantomeno fragile⁶.

Tale prassi legislativa ha finito per aggravare la sostanziale instabilità del quadro ordinamentale che si connota per lacune (si pensi, solo per citare un esempio, all'irrisolta, grave questione della riforma dell'assetto del Parlamento, mentre non sono mai stati neppure avviati il processo di attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001 e la revisione organica del sistema delle Conferenze), imprecisioni (si pensi all'approssimativa elencazione delle competenze nell'art. 117 Cost. che ha favorito l'esplosione del contenzioso tra lo Stato e le Regioni) e, soprattutto, per l'inattuazione di alcune parti decisive del Titolo V rivisto nel 2001.

Il «sostanziale abbandono della riforma costituzionale da parte del potere legislativo statale»⁷ è un fattore di grande rilevanza nell'ottica della possibile attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.: laddove infatti tale disposizione allude a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», presuppone che l'autonomia delle Regioni a statuto ordinario cui la differenziazione si deve rapportare sia compiutamente e stabilmente definita: ma, come detto, una compiuta e stabile attuazione del disegno costituzionale non è ancora avvenuta. Infatti, è assai grave che, a distanza di quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, manchino ancora alcune leggi importanti, a cominciare dai provvedimenti attuativi dell'art. 118 Cost. (comprensivi della revisione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, anteriore al 2001)⁸ e da quelli, correlativi, di riforma dell'amministrazione periferica dello Stato che dovrebbero caratterizzarsi per snellimenti, razionalizzazione e semplificazione⁹.

⁶ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 630. Nello stesso senso, si è osservato che le prassi legislative recenti, unite a una giurisprudenza costituzionale assai sensibile alle esigenze unitarie, «hanno prodotto tante e tali alterazioni al riparto delle competenze legislative da non consentire più di rapportare le previsioni dell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., con quelle dell'art. 116, terzo comma, Cost., con riferimento alle eventuali iniziative regionali»: S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., p. 153.

⁷ COSÌ, U. DE SIERVO, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001-2011. Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 593.

⁸ Come dimostra la storia istituzionale del nostro Paese, un'attuazione organica dell'art. 118 Cost. avrebbe potuto avere effetti benefici anche sulla stessa definizione delle materie di competenza regionale, che costituisce un problema rilevante, anche alla base dell'abnorme esplosione del contenzioso nel più recente periodo. Viceversa, rimane in vigore, ed è utilizzata anche dalla Corte costituzionale anche per la definizione delle materie di cui all'art. 117 Cost., gran parte delle previsioni contenute nelle leggi «Bassanini». *Contra*, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum costituzionale*, 26 giugno 2019, p. 9, secondo il quale oggi «quello che limita la potestà legislativa regionale non è la penuria di «oggetti» su cui legiferare (le materie, riempite di contenuti), ma la fitta trama di limiti che derivano dalle leggi dello Stato e dagli interessi che sono ad esso attribuiti in via esclusiva: quell'etichetta «interesse nazionale», la cui invocazione bastava a giustificare il ritaglio della materia, oggi formalmente non esiste più, è stata cancellata dalla riforma del 2001, ma il suo contenuto si è riversato ovunque e procede per mille rivoli a ingessare l'azione legislativa regionale».

⁹ Da ultimo, F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid rassegna*, 2019, n. 6, pp. 19 ss.

Inoltre, non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni in ambiti ulteriori rispetto a quello della sanità, fondamentale presidio contro intollerabili diseguaglianze, nonché i c.d. fabbisogni standard che sono l'indispensabile riferimento per stabilire l'ammontare assoluto delle risorse da attribuire alle Regioni¹⁰, per ripartire l'impatto finanziario di variazioni dei fabbisogni di spesa, derivanti dall'evoluzione di variabili demografiche ed economiche, fra le Regioni con autonomia differenziata e il resto della comunità nazionale¹¹. Come è noto, anche (ma non solo) per queste lacune le disposizioni sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali non sono state attuate¹²; su quest'ultimo punto, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella relazione semestrale riferita allo stato di attuazione della l. 42/2009 approvata il 18 gennaio 2018 ha parlato di una «perdurante transizione», connotata da «mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa»¹³ (e ciò anche a prescindere dall'impatto della l. cost. 1/2012 che ha dato vita ad un «sistema parallelo al Titolo V», fortemente connotato in senso centripeto¹⁴): l'attuazione del «federalismo regionale» è stata rinviata al 2021, per l'ennesima volta, con un decreto legge (art. 46, d.l. 124/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. 157/2019) e mancano ancora sia una normativa in materia di distinzione tra meccanismi di finanziamento e perequazione tra funzioni collegate ai livelli essenziali delle prestazioni e funzioni non collegate a questi

¹⁰ Nella fase a regime essi hanno anche una valenza perequativa.

¹¹ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, doc. XVI-bis, n. 1, approvata nella seduta del 24 ottobre 2019, p. 21.

¹² Sulle problematiche dell'inattuazione dell'art. 119 Cost., da ultimo, G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, entrambi in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018*, cit., rispettivamente pp. 353 ss. e 423 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati. È stato giustamente affermato che «i LEP possono diventare anche un parametro di efficienza. Nella nostra discussione sul rapporto tra lo Stato e le autonomie locali, sull'autogoverno delle comunità, il tema dell'efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche è essenziale, però molto spesso questo tema dell'efficienza è affrontato con una certa approssimazione e anche con una qualche retorica. Dobbiamo fissare dei parametri oggettivi sui quali misurare l'efficienza dell'amministrazione pubblica. In quest'ottica, fissare i livelli essenziali delle prestazioni, quindi avere non soltanto un costo standard ma dei fabbisogni standard rispetto ai quali misurare la capacità dell'amministrazione pubblica di offrire servizi ai cittadini, a risorse date, può determinare un vero e proprio parametro di efficienza»: così il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, Provenzano, nell'ambito dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 15 gennaio 2020, res. sten., p. 6.

¹³ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, doc. XVI-bis, n. 28, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, pp. 9 ss. In tale relazione si parla di «mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa» (p. 9) e di un contesto istituzionale nel quale «alla transizione peraltro consegue incertezza e alla incertezza si accompagna la indeterminatezza delle responsabilità» (p. 10).

¹⁴ Le parole sono di A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria regionale*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituzione al Senato della Repubblica*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, p. 93.

ultimi, sia le disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, sia la disciplina in materia di criteri di regionalizzazione dell'Iva¹⁵.

La completa attuazione della l. 42/2009 e, in particolare, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, appare indispensabile «per una costruzione virtuosa e non conflittuale del regionalismo differenziato, consentendo di assegnare le risorse aggiuntive correlate alle nuove funzioni e ai nuovi compiti trasferiti alle Regioni destinatarie di forme particolari di autonomia ex art. 116, sulla base non di arbitrarie stime, ma di una analisi rigorosa dei fabbisogni standard e dei costi standard relativi ai medesimi compiti e funzioni»¹⁶. Diversamente, infatti, «tutto l'impianto del federalismo fiscale, e quindi anche l'attuazione del regionalismo differenziato, viene privato di un elemento essenziale»¹⁷.

Di questo decisivo problema non sembrava, fino al più recente periodo, esserci una sufficiente, diffusa consapevolezza a livello politico. Eppure, il Ministro Tria, nel corso di una audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (18 aprile 2019), ha osservato che «i LEP, in realtà, non risultano definiti, se non limitatamente al settore sanitario, con la conseguenza che manca il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente»¹⁸. E la Ministra Stefani, sempre nell'ambito dello stesso ciclo di audizioni ha ribadito la necessità di definirli, unitamente ai correlati fabbisogni standard, addirittura entro giugno 2019 (termine scaduto inutilmente), richiamando i criteri previsti o presupposti dalla legislazione vigente¹⁹. Per inciso, la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard costituisce una priorità del Governo Conte II, come si evince innanzitutto dalle dichiarazioni pro-

¹⁵ Come ricordato anche nella più recente relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il rinvio, reiterato, deriva dalla circostanza che la definizione dei nuovi meccanismi, per i quali il d.lgs. 68/2011 prevedeva l'operatività dal 2013, richiede che siano previamente individuati i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei costi standard nelle materie diverse dalla sanità, che sia stato attuato il principio della territorialità nella compartecipazione IVA suddetta e che si siano esattamente individuati i trasferimenti statali fiscalizzabili; la stessa perequazione è uno strumento tecnico che presuppone i LEP: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale*, cit., p. 35.

¹⁶ F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., p. 31. Nello stesso senso, si è osservato che «l'applicazione della legge n. 42 del 2009, pur non essendo richiamata nelle bozze d'intesa, è imprescindibile, in quanto contiene tutti i pesi e contrappesi al suo interno, attraverso passaggi che prevedono meccanismi perequativi, il rispetto del pareggio di bilancio a livello consolidato e il mantenimento di una pressione fiscale contenuta, al fine di non determinare un impatto negativo sulla finanza dello Stato»: A. Petretto, nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 12 giugno 2019, res. sten., p. 19.

¹⁷ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale*, cit., p. 30.

¹⁸ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, res. sten., p. 4.

¹⁹ Essi sono: a) principio di territorialità (il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA deve essere stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno dei LEP in una sola Regione); b) fiscalizzazione dei trasferimenti; c) fondi perequativi: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 21 febbraio 2019, res. sten., e all., pp. 24 ss.

grammatiche del Presidente del Consiglio rese alla Camera il 9 settembre scorso²⁰, e come si dirà, dal testo del disegno di legge, attualmente ancora in fase di elaborazione, attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost.

Nello stesso senso, un importante documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (19 ottobre 2018) afferma la necessità di dare piena attuazione al quadro istituzionale vigente, alludendo poi all'esigenza di un rafforzamento degli strumenti di raccordo e confronto tra Governo e Regioni²¹.

Da questo punto di vista, appare condivisibile, e forse il segno di un apprezzabile acquisizione di metodo è la più recente relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nella quale si legge, in particolare, che «la circostanza di una ripresa di attenzione sul tema dell'autonomia regionale recata dalla procedura di definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, può costituire l'occasione per il Parlamento, il Governo e le autonomie territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) di una riflessione, a distanza di venti e dieci anni dall'approvazione della normativa sul federalismo fiscale, in sede costituzionale e di legge delega, per la piena applicazione di tali principi e per il superamento dei notevoli inadempimenti che si sono registrati in tale periodo su questa materia», mancando tuttora «un sistema di finanziamento assestato in cui inquadrare il finanziamento specifico delle funzioni eventualmente devolute»²².

Infine, anche la mancata revisione organica degli statuti speciali si iscrive pienamente nel contesto di inattuazione del Titolo V. Si tratta di una questione di grande rilevanza non solo per riaffermare il modello di regionalismo “duale” che sarebbe semplicistico considerare ormai inattuale²³, ma anche nell'ottica del “regionalismo differenziato”, per non dare luogo cioè ad un assetto confuso, nel quale cioè le Regioni “specializzate” in forza dell'art. 116, comma 3, Cost., finiscano per assumere forme di autonomia più rilevanti rispetto a quelle attualmente riconosciute alle Regioni ad autonomia particolare.

²⁰ Camera dei deputati, XVIII legislatura, 9 settembre 2019, res. sten., p. 14.

²¹ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., pp. 2-3.

²² Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale*, cit., rispettivamente p. 6 e 11.

²³ Nonostante critiche anche molto forti che possono muoversi a taluni aspetti della specialità regionale: per tutti, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 26 maggio 2014; G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, pp. 265 ss.; G. DEMURO, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 143 ss.

2. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e le sue ricadute a livello statale

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., pur non richiedendo il procedimento di cui all'art. 138 Cost., ha comunque «un'ovvia caratura costituzionale», riconoscendo, almeno potenzialmente, significative forme di autonomia ad alcune importanti Regioni²⁴.

Essa quindi è destinata ad avere rilevanti implicazioni nell'ordinamento, sia a livello statale, sia a livello regionale e locale.

Infatti, non si può trascurare l'impatto di un futuro assetto territoriale indubbiamente assai più complesso perché fondato su cinque Regioni a statuto speciale, un certo numero di Regioni "specializzate", per di più assai importanti, e su altre Regioni a statuto ordinario.

A tale proposito, si è evidenziato il rischio di uno «sfilacciamento delle attuali (e deboli) sedi unitarie con funzioni di cerniera»²⁵. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe quindi accompagnarsi, o meglio, essere preceduta da una riforma del funzionamento delle amministrazioni centrali, perché, diversamente, «il distacco di quote di funzioni per aree territoriali circoscritte non porta al decentramento per alcuni, ma allo sgretolamento per tutti perché introduce l'esigenza di modularità e interlocuzioni differenziate che questo centro, oggi in evidente difficoltà anche solo per l'amministrazione ordinaria, non è in grado di assicurare»²⁶; il rischio serio è infatti che le burocrazie centrali non comprendano che un modello di regionalismo rafforzato «non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema»²⁷. È, da questo punto di vista, un rilievo suggestivo quello secondo il quale il regionalismo asimmetrico non può non implicare una amministrazione statale anch'essa organizzata asimmetricamente, almeno fino a quando l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non sia estensibile a tutte le altre Regioni e ciò in quanto «lo "Stato regionalizzato" non è semplicemente uno Stato che prevede le Regioni, ma molto più uno Stato che tiene conto delle Regioni e sa adattarsi alla loro presenza anche adottando molteplici forme organizzative»²⁸. Le ricadute di un assetto fondato sul regionalismo differenziato appaiono poi evidenti anche sul piano della produzione normativa. Si pensi, in particolare, alle conseguenze dell'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sul piano del procedimento legislativo statale e della potestà normativa del Governo, che dovrebbe

²⁴ M. LUCIANI, *"Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 2019, nn. 1-2, p. 201.

²⁵ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, 2019, n. 10, p. 6.

²⁶ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 5.

²⁷ F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., p. 20.

²⁸ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., pp. 164-165.

tenere conto di una “geometria variabile” di competenze regionali, potenzialmente assai complessa (vertendo su materie o ambiti diversi) e quindi foriera di una possibile, ulteriore espansione del contenzioso costituzionale²⁹.

A tale proposito, emerge ancora una volta, in tutta la sua rilevanza e gravità, l'assenza di adeguati strumenti di raccordo a livello legislativo e, in particolare, come accennato, la mancanza di una “Camera delle Regioni” o, quantomeno, di strumenti come quelli prefigurati dall'ancora inattuato art. 11 della l. cost. 3/2001³⁰.

3. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nel contesto di un regionalismo differenziato “di fatto”

Il c.d. regionalismo differenziato è una decisiva questione nazionale: da questo punto di vista, non si può apprezzare positivamente il percorso di definizione delle intese avviato dal Governo Conte I, che è parso opaco, essendo stato sottratto non solo ad un dibattito politico e scientifico che avrebbe dovuto precedere, e non solo seguire, l'avvio delle trattative, ma anche ad una adeguata informazione delle Camere³¹. Viceversa, come è noto, le c.d. “parti speciali” delle intese sono state pubblicate, per così dire quasi “clandestinamente” da alcuni siti privati ma non da quello del Ministero degli affari regionali.

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. costituisce un obiettivo ormai condiviso dalla generalità delle Regioni, sia pure in un contesto di rafforzamento dell'intero sistema delle autonomie territoriali, «superandone le criticità emerse in questi anni, poiché condizione essenziale per garantire l'efficacia delle politiche sul territorio è la stabilità delle istituzioni territoriali, sia sotto il profilo organizzativo e finanziario che della rappresentanza politica»³².

Da questo punto di vista, però, non è irrilevante che tale processo di attuazione abbia preso le mosse da una iniziativa di tre Regioni importanti (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) che anche in passato avevano esercitato, come è stato esattamente osservato, un ruolo trainante nei confronti del processo autonomistico. È stato però osservato che nella prospettiva della differenziazione il rischio è quello per cui le Regioni richiedenti le nuove forme di autonomia si limitino a trainare «in primo luogo, se non esclusivamente *se stesse*»³³.

²⁹ Evidenzia questo timore, in particolare, R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum costituzionale*, 16 marzo 2019, p. 4.

³⁰ Insiste sul punto, in particolare, L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, pp. 232 ss.

³¹ A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Astrid rassegna*, 2019, n. 14, p. 7.

³² Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 1.

³³ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., p. 631.

In questo senso, un importante e rilevante fattore è dato dalle profonde diversità, in termini economico-sociali e in termini di rendimento istituzionale, tra le Regioni: diversità che possono far parlare di una sorta di “regionalismo differenziato di fatto” che andrebbe attentamente valutato innanzitutto nell’ottica delle effettive capacità di gestione³⁴ ma anche alla luce delle risposte che altri ordinamenti hanno dato ai fenomeni di divari territoriali; risposte che non sembrano necessariamente esaltare asimmetrie e differenziazioni³⁵.

Si tratta di una questione ampiamente nota, ma che nel più recente periodo sembra conoscere nuove evidenze. Così, a più riprese, con riferimento alla tutela della salute, la Corte dei conti ormai da anni ha messo in evidenza che «il settore sanitario resta, tuttora, alla ricerca del difficile equilibrio tra la sostenibilità finanziaria e l’esigenza di erogare un servizio a tutela del fondamentale diritto alla salute [...] Vi sono ancora margini di miglioramento dell’efficienza del sistema, carente soprattutto in alcune aree geografiche» e, pur essendosi evidenziata una riduzione dei disavanzi, «i risultati, però sono stati raggiunti anche con maggiori sacrifici per i contribuenti, determinandosi, di fatto situazioni territorialmente diseguali, sia quanto a costi posti a carico dei cittadini, sia quanto a servizi prestati»³⁶. E già nel 2014 essa aveva osservato che «è percepito, ormai diffusamente, l’offuscamento progressivo delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall’intervento cui è chiamato a contribuire. Nella sanità, ciò ha significato, in molte Regioni, servizi di assistenza agli anziani o disabili inadeguati agli standard; qualità dell’offerta ospedaliera insufficiente e alla base di un incremento della mobilità sanitaria»³⁷. Il dato trova conferma nelle rilevazioni le quali attestano che un’alta percentuale di cittadini rinuncia alle prestazioni pubbliche per ragioni economiche ovvero legate all’accessibilità delle strutture o, come si evince anche dal recente referto della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali riferito al 2017, è costretta a un, talvolta penoso, “turismo sanitario”. Emerge quindi un «sistema con molte diseguaglianze [...] mentre la decrescita degli investimenti da parte degli enti sanitari locali, verificatasi nel periodo 2009-2017 (-48%), rallentando l’ammodernamento delle apparecchiature tecnologiche terapeutiche, ha incre-

³⁴ Interessante è la proposta di introdurre nel nostro ordinamento un regionalismo differenziato, per così dire, “bi-direzionale” che dovrebbe comprendere anche la possibilità di limitare l’autonomia nel caso in cui una Regione dimostri una sostanziale incapacità di gestire le funzioni ad essa attribuite: A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 19, p. 6. Questa questione, come è evidente, ne intercetta altre, a cominciare dalla necessità di tracciare un bilancio serio della prassi di utilizzazione dei poteri sostitutivi di cui all’art. 120 Cost.

³⁵ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4, pp. 279 ss.

³⁶ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, rinvenibile in www.corteconti.it, pp. 231-232.

³⁷ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale. Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale*, 6 marzo 2014, p. 9 (il testo è rinvenibile in www.corteconti.it).

mentato il tasso di obsolescenza delle infrastrutture, che è mediamente maggiore al Sud rispetto al Nord, con ricadute anche sulla qualità delle cure»³⁸.

Anche per questo, non sono mancate nel più recente periodo polemiche anche aspre tra le Regioni e, in particolare, tra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, dando luogo a conflittualità patologiche, soprattutto in materia finanziaria (come puntualmente osservato anche dalla Corte costituzionale: cfr., in particolare, la sent. 103/2018³⁹).

Questi problemi, con ogni probabilità, non sarebbero risolti nel caso di una possibile attuazione massiccia dell'art. 116, comma 3, Cost., visto che le sfere di autonomia sarebbero almeno potenzialmente diverse per le diverse Regioni richiedenti.

Un tale scenario è peraltro presente alla dottrina e da alcuni è valutato criticamente (si è parlato criticamente di un pernicioso «fattore *emulazione*»⁴⁰), da altri positivamente, sul presupposto che la prospettiva di rilancio del regionalismo, insita nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. troverà il suo compimento solo «quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente»⁴¹. Nonostante che il Ministro Boccia abbia auspicato uno scenario in cui tutte le Regioni possano accedere all'autonomia differenziata⁴², occorre seriamente interrogarsi sull'opportunità ma forse sulla stessa legittimità della richiesta di maggiore autonomia da parte di Regioni in situazioni di gravissima criticità, in alcuni casi soggette alla disciplina dei piani di rientro sanitario (sono ben sette: Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia) e talvolta commissariate (Calabria, Campania, Lazio, Molise), e dunque limitate nelle loro prerogative anche legislative.

³⁸ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, rinvenibile in www.corteconti.it, p. 5.

³⁹ In essa si legge, infatti, che la garanzia di relazioni finanziarie impostate sul metodo pattizio, con riferimento alle Regioni a statuto speciale, «non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale» (*considerato in diritto*, n. 6.2.4): su tale pronuncia, in particolare, F. GUELLA, «Accordi» imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, in *Le Regioni*, 2018, pp. 1022 ss.; L. ANTONINI, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 12.

⁴⁰ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, p. 658. Da parte sua, il documento del Dagl di cui si dirà nel par. 4 evidenzia il rischio che «in una simile ipotesi – che in linea teorica non può certo escludersi – il riparto di competenze di cui all'articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale» (p. 2).

⁴¹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 664.

⁴² Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, res. sten., p. 10.

4. L'art. 116, comma 3, Cost. non è un "surrogato di specialità"

La generalità dei contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost. ha reso concretamente possibili diversità evidenti nell'approccio delle diverse Regioni alla differenziazione; diversità in qualche modo attenuate nelle bozze di intesa pubblicate nel febbraio 2019.

Anche alla luce della genesi delle diverse iniziative regionali (e, in particolare, dei discutibili *referendum* regionali dell'ottobre 2017), non si possono non evidenziare perplessità derivanti dal tentativo delle Regioni Veneto e Lombardia di considerare impropriamente l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. come una sorta di improprio surrogato di specialità⁴³, avendo richiesto nuove forme di autonomia rispettivamente in ventitré (Veneto) e in venti materie (Lombardia). Non a caso, lo stesso Ministro Tria nell'audizione sopra riportata ha ammesso che «in alcuni casi le richieste regionali non appaiono del tutto coerenti con i principi costituzionali (tali richieste sono spesso inerenti a materie diverse da quelle elencate nella Costituzione) e che, pertanto, vista la tassatività del disposto costituzionale, non possono essere oggetto di attribuzione»⁴⁴.

Sul punto, un importante documento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl) del 19 giugno 2019 evidenzia seri dubbi di costituzionalità in base alla considerazione che, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., «vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola regione [...] che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie»⁴⁵. E, per inciso, anche questo discutibile approccio alla differenziazione spiega la distanza tra le amministrazioni statali e le regioni richiedenti su non pochi punti cruciali⁴⁶.

Da questo punto di vista, appare allora condivisibile il rilievo del Ministro Boccia secondo il quale nei mesi scorsi «nel Paese era passato il racconto che con l'autonomia differenziata avremmo trasformato tutte le Regioni in Regioni a statuto speciale», mentre «le Regioni a statuto ordinario restano tali, con l'autonomia differenziata»⁴⁷.

⁴³ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 5, p. 78.

⁴⁴ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, cit., res. sten., p. 7.

⁴⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, rinvenibile in *www.astrid-online.it*, p. 2. Sul punto, in particolare, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid rassegna*, 2018, n. 11, pp. 4 ss.

⁴⁶ Il Ministro Boccia nell'audizione del 2 ottobre 2019 sopra riportata ha parlato di «molti "no"» «detti anche da amministrazioni guidate da Ministri dello stesso colore politico dei Presidenti delle Regioni»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, cit., p. 4.

⁴⁷ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, cit.

Infatti, l'art. 116, comma 3, Cost. consente l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» attraverso una fonte “decostituzionalizzante” che trova alcuni precedenti con riferimento a fattispecie contenute negli statuti speciali (in materia finanziaria o di organizzazione interna, queste ultime abrogate con l'entrata in vigore della l. cost. 2/2001), ma che è intrinsecamente problematica⁴⁸.

Tuttavia, un'interpretazione che renda l'art. 116, comma 3, Cost. coerente con i principi costituzionali, e quindi superi dubbi che pure sono stati posti, è possibile⁴⁹. Sembra cioè condivisibile la tesi secondo la quale attraverso tale disposizione è possibile «rimuovere più o meno ampiamente per determinate regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale, in attuazione delle numerosissime clausole di intervento ammesse sia dalla lettera della Costituzione che dalla successiva elaborazione interpretativa»; per cui il *proprium* di questa legge è dato dal «creare una relazione di specie che si innesta in quella di genere [...] Ed è proprio questa singolarità della normativa specifica per ciascuna Regione (più che la deroga a regole in sé largamente disponibili per il legislatore ordinario, e spesso di sua produzione, e più che la stessa destinazione a resistere a leggi successive, già ottenibile in forza del principio di specialità) – che rende ragione del requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione parlamentare»⁵⁰.

È stato quindi sostenuto giustamente che «il primo aspetto da considerare è lo strumento», per cui «la clausola dell'art. 116.3 riguarda ipotesi molto precise non solo perché si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque particolari condizioni di autonomia, ma perché quest'ultima riguarda appunto come si è visto il trasferimento di quote di competenze legislative. Dunque, uno strumento particolare per singoli casi, di vero e proprio adattamento alle esigenze specifiche del contesto e proprio per questo, in linea di principio, con effetti limitati ai due interlocutori istituzionali del processo, cioè alle parti della intesa»⁵¹, tenendo conto che, quanto alla potestà legislativa, in forza della giurisprudenza costituzionale, «la *cerniera* dei principi fondamentali come elemento di raccordo tra le competenze statali e quelle regionali è divenuta recessiva, mentre sono balzate in primo piano le competenze statali ordinamentali [...] e quelle dette “trasversali”» cui si deve aggiungere la c.d. “chiamata in sussidiarietà” e la “riemersione” della potestà legislativa

⁴⁸ In particolare, con posizioni non del tutto assimilabili, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, pp. 116 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 169 ss.; J. LUTHER, *La legislazione costituzionale*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, in particolare pp. 139 ss.

⁴⁹ Sono note le critiche di Leopoldo Elia ai contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost. perché tale disposizione conterrebbe una deroga rispetto al principio supremo della rigidità costituzionale: L. ELIA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 18.

⁵⁰ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 630.

⁵¹ M. CAMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 12. Efficacemente questo autore parla dell'art. 116, comma 3, come di «uno strumento di rifinitura della ordinaria disciplina in materia e di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura sulle specifiche esigenze di singole realtà regionali» (p. 7).

integrativa-facoltativa; tutto ciò, come è noto, ha inciso anche sulla latitudine delle potestà legislative c.d. “residuali”⁵².

In questo senso, anche la tesi secondo cui le intese dovrebbero “veicolare” la disciplina legislativa di un determinato ambito materiale da un tipo all’altro di potestà legislativa di cui all’art. 117 Cost. non può essere generalizzata, sia perché non sempre praticabile per la rilevanza di esigenze unitarie inderogabili⁵³, sia perché l’eventuale passaggio a una potestà regionale residuale di un determinato ambito materiale potrebbe, sempre alla stregua della giurisprudenza costituzionale, non determinare un assetto più autonomistico, stante la pregnanza dei titoli legislativi “trasversali” dello Stato.

Quanto alle funzioni amministrative, le esigenze della differenziazione possono essere soddisfatte da una seria attuazione (che, come si è detto non c’è stata) dell’art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni, allocando con provvedimenti legislativi ordinari le funzioni sulla base dei criteri fluidi di cui al comma 1⁵⁴. Per cui, rispetto a questa prospettiva, come è stato giustamente osservato, «il ruolo specifico dell’art.116.3 in base a quanto fin qui osservato è contemporaneamente più limitato e più ampio. Più limitato, perché connesso al processo appena descritto al fine completare la allocazione di nuove funzioni amministrative con il corrispondente potere legislativo: una sorta, dunque, di parziale recupero del parallelismo in versione rovesciata, dove quote di potestà legislativa seguono il trasferimento di funzioni amministrative quando ciò fosse (non è detto che sempre lo sia) necessario [...] più ampio perché il procedimento dell’art.116.3 consente in certi casi di ritoccare i confini delle materie elencate nell’art.117 Cost. trasferendo nello stesso tempo, a singole regioni, potestà legislative aggiuntive»⁵⁵.

⁵² G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 628.

⁵³ Si pensi a materie che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, non sembrano prestarsi a una degradazione a potestà concorrente: si pensi alle norme generali sull’istruzione (per una interpretazione più autonomista cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., pp. 672 ss.), alla tutela della salute (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2), al coordinamento della finanza pubblica (A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, 2019, n. 13, pp. 17 ss.) o, infine, alla tutela dell’ambiente (R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 757 ss.). Sul punto, da ultimo, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 5, pp. 108 ss., secondo il quale i limiti impliciti alla differenziazione deriverebbero da una sorta di dimensione quantitativa che «deve necessariamente essere affiancata da una dimensione valutativa, che consenta di “pesare” la quantità alla luce dei principi costituzionali» (p. 111).

⁵⁴ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., pp. 19 ss.

⁵⁵ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 22.

5. La “stagione delle intese” e le molte ombre che l’hanno contrassegnata

Come si è accennato, in assenza di un compiuto quadro di riferimento istituzionale, il Governo Conte I ha avviato un complesso percorso di definizione delle intese con le tre Regioni richiedenti, che si è arenato, prima ancora della crisi politica dell’agosto 2019, per i contrasti insuperabili tra le amministrazioni ministeriali e le Regioni stesse sui contenuti dei trasferimenti.

In concreto, sono state definite le “parti generali” delle intese, che sono state pubblicate nel sito del Dipartimento per gli affari regionali; viceversa, delle “parti speciali” circolano testi informali che, come detto, evidenziavano ancora una forte distanza su alcuni contenuti essenziali tra le Regioni e i Ministeri interessati⁵⁶.

Con ogni probabilità, anche alla luce del disegno di legge elaborato dal nuovo Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Boccia, i contenuti delle intese saranno rivisti in profondità in un arco di tempo che si prevede a questo punto non brevissimo.

È comunque opportuno accennare ai tanti problemi che i testi hanno evidenziato affinché, auspicabilmente, non si ripetano soluzioni discutibili e, in pochi casi, dubbie anche sul piano della legittimità costituzionale.

A) Un primo rilievo attiene agli ambiti materiali trasferibili: la richiesta di Lombardia e Veneto di «forme e condizioni particolari di autonomia» in tutte, o quasi tutte, le materie consentite tradisce la *ratio* dell’art. 116, comma 3, che presuppone un percorso di “specializzazione” nel quale «la rivendicazione di nuove competenze normative (e di quelle amministrative in esse rientranti) debba trovare una sua giustificazione in relazione a una particolare politica pubblica da perseguire in ambito regionale»⁵⁷, consentendo «alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di poter ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze»⁵⁸.

B) La *ratio* dell’art. 116, comma 3, Cost. presuppone che le intese debbano contenere una disciplina esaustiva delle materie trasferite, non essendo possibile il trasferimento della disciplina al Governo né attraverso lo strumento della delega legislativa (come invece pre-

⁵⁶ Come detto (par. 3), della seconda parte, decisiva per comprendere la latitudine delle forme di autonomia attribuite alle Regioni, sono circolate bozze non ufficiali, stante la sussistenza di perduranti contrasti, su alcuni punti, all’interno del Governo o tra questo e le Regioni interessate. Sul sito www.roars.it sono state pubblicate bozze (informali) di intesa con le tre Regioni richiedenti aggiornate al 15 maggio 2019.

⁵⁷ M. MEZZANOTTE, *L’art. 116, comma 3, Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 23 (www.federalismi.it), p. 9, che si richiama a R. BIN, *Le materie*, cit.

⁵⁸ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 6.

figurato da un disegno di legge elaborato dalla Regione Veneto) né, a maggior ragione, attraverso fonti secondarie o, peggio, atti paranormativi⁵⁹.

Viceversa, dalla “parte generale” delle tre intese traspariva un ruolo decisivo affidato a successivi d.p.c.m., atti di incerta qualificazione, ma certo privi di forza di legge e forse un'ennesima manifestazione di quella “fuga dal regolamento” (bypassando l'art. 17 della l. 400/1988) che connota fortemente l'attuale stagione politico-istituzionale⁶⁰. Essi erano chiamati, in particolare, a determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite o assegnate ai sensi delle intese, nonché a determinare le modalità di tale attribuzione⁶¹; inoltre, proprio tali decreti avrebbero fissato la data di decorrenza dell'esercizio da parte delle Regioni delle nuove competenze conferite (sembra di capire anche di quelle legislative) che sarebbe dovuta avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Il ruolo dei d.p.c.m. negli schemi di intesa appariva quindi insieme delicato, essendo questi riferiti a regimi particolari per singole Regioni e non già all'insieme delle stesse, e decisivo. Su quest'ultimo punto, appare significativo il già citato testo dell'audizione del Ministro dell'Economia nel quale si legge che «saranno i singoli decreti del Presidente del Consiglio dei ministri lo strumento che concretamente renderà operativo il complesso disegno di autonomia differenziata. Sarà, quindi, possibile conoscere gli effetti finanziari dell'autonomia differenziata solo a seguito dell'emanazione dei vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, come d'altronde è già accaduto nel cosiddetto “processo di federalismo amministrativo a costituzione invariata” avviato dalla legge delega n. 59 del 1997. Di conseguenza, nell'attuale fase embrionale non è possibile esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica»⁶². Da questo punto di vista, appare pienamente condivisibile la tesi secondo la quale le intese debbono contenere «un adeguato dettaglio delle funzioni richieste», riportando «una quantificazione attenta delle correlate risorse» che quindi «deve essere nel momento della valutazione da parte del Parlamento»⁶³.

⁵⁹ Per tutti, L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, n. 3, pp. 11-12; S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., pp. 222 ss.

⁶⁰ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., pp. 2 ss.; sul punto cfr. anche G. PICCIRILLI, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, cost.*, in *Diritti regionali*, 2018, n. 2.

⁶¹ Come si evince dal parere del Dagl, non è chiaro se gli stessi d.p.c.m. debbano procedere anche alla soppressione e al ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica e al ridimensionamento, in rapporto a compiti residui delle amministrazioni centrali o se a questo compito debbano provvedere regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, l. 400/1988: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 12.

⁶² Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, cit., res. sten., pp. 7-8. Quanto al rapporto con i d.p.c.m. previsti dall'art. 7 della l. 59/1997, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato*, cit., pp. 24 ss.

⁶³ In questo senso, A. Zanardi, nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, res. sten., p. 5.

Evidentemente, un paragone tra tali atti e i decreti legislativi attuativi degli statuti speciali era (ed è) improponibile, nonostante alcune assonanze relative al procedimento di formazione (essendo i d.p.c.m. in questione redatti da apposite Commissioni paritetiche). Infatti, gli statuti speciali, in quanto leggi costituzionali, possono fondare una potestà normativa primaria anche diversa da quelle disciplinate dalla Costituzione; essa è comunque soggetta tanto al sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale, quanto, in precedenza, all'emanazione del Capo dello Stato (consistendo in speciali decreti legislativi).

C) Riguardo alla potestà legislativa nelle materie oggetto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», l'art. 2, comma 3, della bozza di intesa con l'Emilia-Romagna prevedeva che essa fosse subordinata al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, comma 2, Cost., e in particolare di quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nella «parte speciale» dell'intesa stessa.

Il parere del Dagl più volte richiamato ha ritenuto questa previsione meritevole di essere inserita anche nelle intese con Lombardia e Veneto, opportunamente integrata «con il riferimento a tutti i limiti, costituzionalmente previsti, per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative»⁶⁴. Non solo, ma lo stesso documento ha proposto di inserire un richiamo a tutti i limiti costituzionalmente previsti per l'esercizio, da parte delle Regioni, della funzione legislativa e amministrativa nelle leggi di recepimento delle intese, anche ove non fosse presente in queste ultime⁶⁵.

Tuttavia, non è chiaro quale fosse la latitudine del risuscitato limite dei «principi generali dell'ordinamento giuridico», nonché dell'«unità giuridica ed economica» trasposta dall'art. 120 Cost. (e l'interrogativo si pone a maggior ragione perché questa previsione, come detto, nonostante la proposta del Dagl, non era presente nelle bozze di intesa con la Lombardia e il Veneto)⁶⁶.

Si consideri poi che questa potestà «generale» si sarebbe trovata a convivere nella «parte speciale» con altre, riferite a singole materie: così la bozza di intesa dell'Emilia-Romagna in materia di ambiente alludeva al rispetto «delle esigenze di carattere nazionale o sovra-regionale» che si sovrapponevano facilmente con l'«unità giuridica ed economica» di cui sopra; o si pensi ad altri casi in cui si ammetteva la possibilità per la Regione di legiferare in deroga a quanto stabilito dalla legge statale, senza precisare i limiti di questa potestà derogatoria.

⁶⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 8.

⁶⁵ Come si legge nel documento, infatti, «non può dubitarsi, infatti, che tali limiti debbano comunque applicarsi (anche indipendentemente da ciò che sia stato convenuto nell'intesa), giacché l'art. 116, terzo comma Cost., consente di ampliare le competenze regionali, ma non certamente di prescindere dai limiti (di carattere generale e particolare) insiti nella potestà legislativa delle regioni: con il corollario che (tutti) tali limiti non potrebbero non essere inderogabilmente applicati» (p. 8).

⁶⁶ Nello stesso senso, S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., pp. 136 ss.

Sempre sul piano dei limiti, nessuna delle intese si riferiva alle competenze normative dell'Unione europea, ma evidentemente in alcune materie esse avevano una decisiva capacità di condizionamento della legislazione regionale (si pensi, solo per citare un esempio, alla materia ambientale). Sul punto, le intese (in particolare quella con l'Emilia-Romagna) prevedevano in alcuni casi meccanismi di cedevolezza della legislazione regionale rispetto a quella statale (peraltro diversamente declinata in singole fattispecie) che però lasciavano aperto il problema della latitudine della competenza regionale successivamente all'esercizio da parte dello Stato dell'attività normativa in tal modo riconosciuta.

Le tre intese sembravano poi fondare una competenza, non del tutto chiara, in ordine all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto dell'intesa, definita «complementare»⁶⁷; essa incontrava per l'Emilia-Romagna l'insieme dei limiti sopra riportati (viceversa per le altre Regioni, in assenza di ulteriori indicazioni, è da ritenere che trovassero applicazione le previsioni contenute nell'art. 118 Cost.). E d'altra parte, non appariva del tutto chiaro il rapporto tra questa previsione e quella ulteriore (art. 4, comma 3), secondo la quale la Regione poteva conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative ad essa attribuite ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e disciplinarne l'esercizio, attribuendo agli enti locali le risorse necessarie. Le tre intese alludevano poi a una non meglio precisata potestà legislativa di esecuzione delle disposizioni dell'intesa e della legge (art. 7, comma 4), di cui non era specificata né l'ampiezza né i limiti né i rapporti con la potestà legislativa "generale" di cui si è detto, e con quella riconosciuta alle Regioni in forza di singole disposizioni della "parte speciale". Infine, quanto ai rapporti tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale, le tre intese prevedevano che, fino a quando la Regione non avesse esercitato i suoi nuovi poteri legislativi, continuavano ad applicarsi le leggi dello Stato. Prevedevano poi che «la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione [...] a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza» (art. 7, comma 2).

Come è stato affermato, sarebbero state quindi le leggi regionali a disporre la cessazione dell'applicazione delle leggi dello Stato, sostituendosi a queste ultime, secondo uno schema che sembrava trasposto dall'art. 17, comma 2, della l. 400/1988 con riferimento alla delegificazione, ma in termini parzialmente diversi, nel senso che le leggi regionali avrebbero individuato espressamente le leggi statali che non sarebbero state più efficaci nella Regione, e erano quindi (parzialmente) abrogate⁶⁸.

⁶⁷ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., p. 136.

⁶⁸ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 3. Sul punto, cfr. anche A. BONOMI, *Il "fenomeno" della cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4, pp. 247 ss.

Tale cedevolezza “rovesciata” in favore della legge regionale avrebbe lasciato alla stessa margini di discrezionalità potenzialmente molto estesi, tanto che il già citato parere del Dagl riteneva necessario «un maggiore coinvolgimento di organi statali»⁶⁹, senza però ulteriori specificazioni.

Forse per arginare i rischi connessi ad un esercizio scorretto di questa discrezionalità, le tre intese prevedevano che «in attuazione del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione della presente Intesa, sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell’approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale» (art. 8, comma 3).

La formulazione di tale disposizione sembrava quindi consentire che la proposta di legge fosse esaminata e discussa dal Consiglio regionale ma non votata in via definitiva se non dopo la comunicazione. Rimaneva da definire come avvenisse la fase successiva alla comunicazione, in particolare la presentazione e l’approvazione di emendamenti conseguenti all’interlocuzione con il Ministero; né era chiaro se un’eventuale intesa tra il Ministro per gli affari regionali e la Regione interessata⁷⁰ potesse escludere l’impugnazione della legge regionale da parte del Governo.

D) Da più parti, opportunamente si è sottolineata l’opportunità che nelle intese siano previste clausole volte, da un lato, a limitarne la durata nel tempo⁷¹ e, dall’altro, a individuare procedimenti di verifica della loro attuazione, allo scopo di consentire, dopo un certo termine, a seconda dei casi, il rinnovo, la riforma ovvero la rinuncia. Tali clausole, menzionate nel disegno di legge attuativo dell’art. 116, comma 3, Cost. del Governo Prodi, e previste altresì nelle pre-intese del 28 febbraio 2018, sono scomparse nelle bozze di intesa del febbraio 2019, salvo un ambiguo e generico riferimento a un monitoraggio periodico, su richiesta di una delle parti, sull’esercizio delle competenze attribuite e a verifiche su specifici aspetti o settori di attività (art. 8). Questa previsione, come si dirà (par. 5), è stata inserita anche nel disegno di legge Boccia.

Opportunamente, infatti, le pre-intese stipulate da Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna con il Governo Gentiloni prevedevano un termine di durata decennale collegato a un processo di verifica e controllo dei risultati e alla conseguente possibilità di rinnovo dell’intesa o alla sua rinegoziazione.

Come è stato evidenziato, questo aspetto è da rimarcare nella misura in cui tali clausole dovrebbero essere considerate da alcuni addirittura costituzionalmente necessarie se si traessero fino in fondo le conseguenze «della spettanza allo Stato delle materie devolvibili

⁶⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 11.

⁷⁰ Non essendo peraltro chiaro quale organo di quest’ultima l’avrebbe stipulata.

⁷¹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 6 (www.federalismi.it), p. 37; M. CECGHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 152. Perplexità sul punto sono manifestate da A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 2008, p. 40.

ex art. 116, 3° co., almeno nella parte di esse che l'art. 117 attribuisce alla competenza statale, cioè per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e per le tre materie di competenza legislativa esclusiva statale»⁷².

Il venir meno dell'indicazione di un termine di durata, come si legge nel già citato parere del Dagl, può di fatto rendere «irreversibile il processo in atto, posto che nei termini attuali una modifica delle intese sarebbe prefigurabile soltanto in presenza di un nuovo accordo Stato-Regione, volto a rivedere il complesso delle materie in un'ottica di (eventuale) riduzione dell'autonomia differenziata»⁷³.

Infatti, una eventuale abrogazione (totale o parziale) della legge di differenziazione da parte di una legge ordinaria successiva (non preceduta da intesa né approvata a maggioranza assoluta) dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima; per cui la revoca dell'intesa potrebbe avvenire solo con una nuova legge approvata sulla base del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, e dunque previa intesa e a maggioranza assoluta in entrambe le Camere, ovvero con una legge costituzionale⁷⁴.

Ciò detto, quindi, se la scelta per clausole di limitazione della durata nel tempo delle intese è da ritenere opportuna, non può essere sottovalutato l'impatto dell'applicazione della "clausola di dissolvenza" soprattutto con riguardo alla sorte degli atti, a cominciare dalle leggi regionali adottate nell'ambito delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, comma 3, Cost.

6. La (potenziale) seconda fase dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.: il c.d. disegno di legge Boccia

Il Governo Conte II ha riassunto il tema dell'autonomia differenziata in termini assai diversi rispetto all'Esecutivo precedente: partendo dal presupposto che «per attuare meglio l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sia opportuno non dimenticare tutta la restante parte della Costituzione, non solo il titolo V, ma anche l'articolo 3», e che la stipula delle intese non sia possibile senza procedere prima ad un'attuazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., il nuovo Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle linee programmatiche nelle materie di propria competenza (2 ottobre 2019), ha preannunciato un capovolgimento di prospettiva: egli infatti ha preannunciato un disegno di legge attuativo

⁷² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 37.

⁷³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 10. Infatti anche la bozza di intesa con l'Emilia-Romagna, nella "parte generale" prevede che «eventuali e successive modifiche ai contenuti della presente Intesa, ovvero della legge rinforzata che la approva, presuppongono la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione» (art. 7, comma 5).

⁷⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 35 ss.

dell'art. 116, comma 3, Cost., quale «cornice unica nazionale entro la quale possono essere innestate tutte le intese», quale fonte sulla base della quale definire i livelli essenziali delle prestazioni «che sono la garanzia per la rimozione di qualsiasi diseguaglianza» e porre la disciplina di «raccordo con tutti i fondi pluriennali di investimento e quindi di copertura, non solo sulla spesa in conto capitale ma anche su alcuni servizi che incidono sulla riduzione delle diseguaglianze», ponendo un vincolo, quindi, «per tutti i fondi a essere destinati prioritariamente alle aree in ritardo di sviluppo, perché le diseguaglianze non sono solo tra Sud e Nord ma anche tra Nord e Nord»⁷⁵.

Pertanto, l'ipotesi di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost., che sembrava tramontata, sembra tornata di attualità⁷⁶. Del resto il già citato documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell'ottobre 2018 ha affermato «la centralità e il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali volto alla realizzazione della “autonomia differenziata”, individuando un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni che vi faranno richiesta»⁷⁷, anche allo scopo «d'impedire che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa, ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica»⁷⁸.

Il percorso prevede quindi la presentazione di un disegno di legge, individuato quale collegato alla manovra di bilancio 2020-2022 nella nota di aggiornamento al DEF, recante «Interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale».

Diversamente, l'accordo tra i capigruppo della maggioranza in tema di riforme istituzionali del 7 ottobre 2019 allude addirittura a «possibili interventi costituzionali», in particolare finalizzate «alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata»⁷⁹; ma questa prospettiva, ad oggi, non ha avuto alcun seguito.

In ogni caso, questa diversità di sensibilità contribuisce a spiegare il ritardo nella presentazione alle Camere della proposta di legge, mentre, condivisibilmente, è stata abbandonata l'idea di trasferirne i contenuti nel disegno di legge di bilancio di previsione per il 2020.

⁷⁵ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, cit., pp. 5 ss.

⁷⁶ R. BIFULCO, *I limiti*, cit., p. 277, valuta positivamente il disegno di legge “Boccia” «per il legame strutturale che intende instaurare con l'art. 119 e con la sua legge di attuazione».

⁷⁷ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 2.

⁷⁸ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti*, cit., pp. 84-85.

⁷⁹ Il testo è rinvenibile in www.astrid-online.it.

È noto che sulla necessità di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. la dottrina si è divisa⁸⁰. Certo, anche dal “precedente” costituito dallo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi si possono ricavare argomenti a favore di questa possibilità⁸¹; né appare convincente l'obiezione per cui nell'art. 116, comma 3, Cost. non ci sarebbe spazio per fonti diverse da quelle di approvazione delle intese⁸²: in realtà tale disposizione non impedisce al Parlamento di intervenire compiutamente e preventivamente in ordine ai presupposti istituzionali per la stipula delle intese, delineando, per così dire, una sorta di “perimetro istituzionale” destinato a vincolare il Governo, da una parte, e le Regioni richiedenti, dall'altra. Certo, rimangono i dubbi legati al fatto che la legge in questione si potrebbe trovare a vincolare i contenuti di una fonte atipica e rinforzata⁸³: ma questi non attengono al piano della costituzionalità quanto della possibile “disapplicazione” della stessa da parte del Parlamento in sede di approvazione delle intese⁸⁴.

Sul piano dei contenuti, l'art. 1 del testo definisce i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, *ex art.* 116, comma 3, Cost., e prevede che le intese debbano conformarsi, in particolare, alle seguenti previsioni (non senza qualche ambiguità, definiti «obiettivi e previsioni»): *a*) compatibilità, nelle materie oggetto di attribuzione differenziata, con i livelli essenziali delle prestazioni o con gli obiettivi di servizio di cui al d.lgs. 68/2011 su tutto il territorio nazionale, nonché con i fabbisogni standard; *b*)

⁸⁰ Un quadro sintetico delle diverse posizioni è rinvenibile in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 11. Cfr. anche L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 8 ss. Da ultimo, ha suggerito di trasporre in una legge *ad hoc* la “parte generale” delle intese B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 13, pp. 3 ss.

⁸¹ In effetti la relazione illustrativa al disegno di legge si soffermava sull'assenza nell'art. 116, comma 3, di indicazioni circa l'iniziativa regionale, l'acquisizione del parere degli enti locali, la formazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione, nonché circa i rapporti fra l'intesa e la legge e fra queste ed i principi del federalismo fiscale e finanziario di cui alla legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost., concludendo: «L'assenza di parametri procedurali e sostanziali di carattere generale, comportando un quadro di incertezza istituzionale ed il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi per l'ampliamento dell'autonomia di regioni a statuto ordinario, costituirebbe, invero, un ostacolo rilevante ai fini della concreta applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»; il testo del disegno di legge e della relazione illustrativa è rinvenibile in *www.astrid-online.it*.

⁸² Da ultimo, L. 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*, 2019, n. 21, pp. 10 ss.

⁸³ Per superare questo problema si è proposto l'adozione di una legge costituzionale: S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 3; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti*, cit., p. 86.

⁸⁴ In questo senso è il documento del Dagl già citato, p. 4. In ogni caso, non si può considerare nemmeno un “surrogato” di tale legge i contenuti dell'art. 1, comma 571, della l. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), invero di scarsa utilità (come è noto, tale disposizione si limita a prevedere, con grande ambiguità, che «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento»). D'altra parte, la preoccupazione secondo la quale il disegno di legge “Boccia” «giunge in momento troppo avanzato del processo in corso, imponendo una sorta di retromarcia e di ripartenza ad un momento precedente persino alle Pre-intese del 2018» non sembra decisiva, collocandosi più sul terreno dell'opportunità politica che su quello dell'opportunità (o della necessità) istituzionale di un tale, possibile intervento legislativo: così, invece, L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 10.

finanziamento, nel rispetto dell'art. 17 della l. 196/2009, delle funzioni attribuite, in coerenza con i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 2, comma 2, lett. *m*), della l. 42/2009⁸⁵; *c*) nelle materie oggetto di attribuzione differenziata, rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'art. 118 Cost., oltre che del principio solidaristico che connota il sistema degli enti locali; al conferimento delle funzioni si procede tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.; *d*) qualora entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuisce per la prima volta la funzione, non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, attribuzione delle funzioni con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo; assegnazione delle relative risorse con D.p.c.m., 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 del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente; *e*) decorrenza delle competenze legislative attribuite con l'intesa, non correlate all'esercizio delle funzioni amministrative e al corrispondente trasferimento delle risorse, dalla data di entrata in vigore della relativa legge di approvazione; *f*) ai fini del coordinamento della finanza pubblica, facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure transitorie a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale.

Dubbi e perplessità hanno riguardato soprattutto i contenuti della lett. *d*), tanto che lo stesso Ministro Boccia ha preannunciato che la proposta di legge che sarà presentata alle Camere conterrà una diversa previsione, per cui fino all'avvenuta determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non saranno trasferite funzioni ovvero saranno trasferite funzioni non connesse con detti livelli⁸⁶: si tratta di una modifica del tutto condivisibile, essendo la determinazione dei livelli essenziali ineludibile, come più volte precisato, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3⁸⁷.

⁸⁵ Tale disposizione allude al superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore: 1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.; 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni.

⁸⁶ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., pp. 143 ss.

⁸⁷ In questo senso, è anche la più recente relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella quale si legge che la mancata definizione dei livelli essenziali non rende praticamente possibile identificare i fabbisogni «soprattutto in alcune funzioni, come l'istruzione pubblica, gli asili nido e il servizio di raccolta dei rifiuti, in cui tecnicamente è possibile distinguere costi da quantità. In questi settori quindi il problema non è l'individuazione della stima di costo, ma il parametro di moltiplicazione del costo, rappresentato dal livello delle prestazioni che si ritengono essenziali per il dato servizio, al fine di indicare esattamente le risorse che sono necessarie per soddisfare quel livello di servizio. Anche per la corretta determinazione dei fabbisogni *standard* nel caso di servizi a domanda

Sul piano procedimentale è previsto che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmetta entro dieci giorni alle Camere lo schema di intesa sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per le conseguenti deliberazioni parlamentari, da assumere entro sessanta giorni dalla trasmissione. Le deliberazioni sono trasmesse al Governo e alla Regione per le rispettive valutazioni, ai fini della determinazione del testo definitivo dell'intesa. Decorso inutilmente il termine, si può procedere comunque alla sottoscrizione. Il Consiglio dei Ministri, esaminati le deliberazioni parlamentari e le valutazioni della Regione, autorizza il Presidente del Consiglio (o, se delegato, il Ministro per gli affari regionali) a stipulare l'intesa con il Presidente della Regione e, entro trenta giorni dalla sottoscrizione dell'intesa, delibera la presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa.

Sul punto, il testo prevede un opportuno coinvolgimento delle Camere nella fase precedente alla stipula delle intese ma non risolve (né, probabilmente, avrebbe potuto risolvere) il problema dell'emendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa. Sul punto si rinvia al par. 8.

Infine, trasponendo un contenuto già desumibile dalle bozze di intesa, si prevede che Stato e Regione sottopongano a verifica l'intesa almeno entro il termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa. Lo Stato e la Regione possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa (cfr. *supra*, par. 5).

L'art. 2 disciplina le modalità di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard nelle materie oggetto di intesa, nei limiti delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuisce per la prima volta la funzione, con D.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri competenti.

Per l'attuazione di tale previsione, era prevista la nomina di un Commissario ad opera del Ragioniere generale dello Stato, al fine di garantire la compatibilità finanziaria con gli obiettivi di finanza pubblica. Per arginare polemiche sollevate a livello politico, rispetto al testo esaminato dal Consiglio dei Ministri, nel testo che sarà presentato alle Camere dovrebbe essere espunta la previsione dell'assunzione di dirigenti generali e, probabilmente la stessa nomina del Commissario, con il probabile conferimento al Ragioniere generale dello Stato delle funzioni attuative in questione. Al fine di garantire che la definizione possa avvenire nei termini previsti, dovrebbero altresì essere previste sanzioni, consistenti

individuale per cui è stato stimato il costo è necessario disporre dei LEP»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale*, cit., p. 30.

in tagli lineari nella legge di bilancio, a carico dei Ministeri che non forniscano i dati necessari (cfr. anche *infra*, par. 8).

Importante è infine l'art. 3, che istituisce un fondo perequativo finalizzato ad «assicurare il recupero del deficit infrastrutturale delle diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionale». Tale previsione è collegata strettamente anche, ma non solo, all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., in quanto, in generale, viene fissato principio secondo il quale la perequazione diviene parametro sul quale commisurare in generale l'erogazione delle risorse dedicate alle infrastrutture.

In sintesi, i contenuti del disegno di legge appaiono importanti, anche se inevitabilmente limitati rispetto alla strategia di attuazione organica del Titolo V della Costituzione: in particolare, come accennato, rimangono ancora da definire le regole sul trasferimento organico delle funzioni amministrative a tutte le Regioni⁸⁸ e da attuare compiutamente l'art. 119 Cost., «in modo da garantire adeguate coerenze» con il processo di realizzazione dell'autonomia differenziata⁸⁹, in un quadro di «adeguato assestamento» del procedimento di finanziamento delle Regioni⁹⁰, allo scopo di pervenire alla «costruzione dell'autonomia differenziata nella cornice costituzionale»⁹¹.

7. I nodi ancora irrisolti: le peculiarità delle materie, in particolare della “tutela della salute”

Pur con questi limiti, si può allora affermare in primo luogo la correttezza dell'approccio all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. delineato dal Governo Conte II.

Certo, non mancano ancora questioni non risolte e nodi problematici di non poco momento. Essi riguardano, in primo luogo, la definizione delle materie oggetto di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ex art. 116, comma 3, che non sono tutte eguali, perché diverso è lo spessore degli interessi unitari sottesi ad esse e diversa è, di conseguenza, la latitudine delle prerogative statali concretamente esercitabili⁹².

Uno degli esempi più chiari al riguardo è dato proprio dalla “tutela della salute”, in ordine alla quale sono stati denunciati, e non a torto, rischi di “destrutturazione” del Servizio

⁸⁸ Per tutti, M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit.

⁸⁹ In questo senso, A. Zanardi, nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, cit., p. 8.

⁹⁰ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (testo allegato a Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, p. 3).

⁹¹ Così il Ministro Boccia: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, cit., p. 5.

⁹² Cfr. anche *supra*, nt. 53.

sanitario nazionale e quindi di una lesione del diritto alla salute nella sua declinazione di diritto sociale, espressione dei principi costituzionali di eguaglianza sostanziale e di solidarietà⁹³. Tali rischi non derivano dall'art. 116, comma 3, Cost. ma dall'interpretazione di tale disposizione data principalmente da talune forze politiche che però si è tradotta nelle bozze di intesa circolate più o meno informalmente, come accennato, nei mesi scorsi.

In premessa, in questa materia non vi è certo da “costruire” un percorso di regionalizzazione che anzi è stato intrapreso già prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, dando luogo anche a ricostruzioni critiche (si è parlato di 21 sistemi diversi, anzi troppo diversi tra loro, definiti «tante organizzazioni istituzionali per la salute quante sono le Regioni»⁹⁴ ed è noto che le risorse destinate alla sanità “pesano” sui bilanci delle Regioni a statuto ordinario tra il 75 e l'80%); proprio tali critiche, per inciso, sono state alla base di alcune previsioni, contenute nel testo “Renzi-Boschi” respinto nel *referendum* costituzionale del 2016, che avrebbero introdotto una competenza legislativa esclusiva in materia di «disposizioni generali e comuni per la tutela della salute», che si sarebbe dovuta problematicamente intersecare con una competenza regionale residuale in materia «di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali»⁹⁵.

La regionalizzazione, in uno con quella della aziendalizzazione, sono il punto di arrivo delle diverse riforme che si sono succedute dopo l'entrata in vigore della l. 833/1978; esse hanno anche dovuto fare i conti e fronteggiare visioni che avrebbero voluto limitare la presenza pubblica nella sanità, in tal modo rompendo «l'equazione tra diritto alla salute e organizzazione del Servizio sanitario nazionale su base pubblica, in vista di una sua riorganizzazione su basi diverse, considerate più moderne e adeguate alla menzionata tendenza individualizzante e soggettivizzante del vivere contemporaneo»⁹⁶.

In questo senso, la stretta correlazione tra tutela del diritto alla salute come sopra configurato ed esistenza di un Servizio sanitario nazionale⁹⁷ non può essere spezzata facendo leva sull'art. 116, comma 3, Cost., posto che il richiamo all'eguaglianza sostanziale, al principio di solidarietà e allo stesso principio personalista postula l'esistenza di presidi unitari, anche e soprattutto di carattere organizzativo, finalizzati a ridurre le diseguaglianze

⁹³ Sul punto, per tutti, R. BALDUZZI, *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del Ssn?*, in questa *Rivista*, 2018, n. 3, pp. 465 ss.; sul collegamento tra Servizio sanitario nazionale e tutela del diritto alla salute, cfr. anche, per tutti, D. MORANA, *La salute come diritto fondamentale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 69 ss.; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 34 ss.

⁹⁴ E. GRIGLIO, *L'organizzazione istituzionale per la tutela della salute in ambito regionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 219.

⁹⁵ Su tali previsioni, per tutti, P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 44 ss.; U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, cit., pp. 291 ss.

⁹⁶ R. BALDUZZI, *Quasi un editoriale*, cit., p. 471.

⁹⁷ Per tutti, C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in questa *Rivista*, 2018, n. 3.

territoriali e non a cristallizzarle⁹⁸, alla luce degli obiettivi che il legislatore ordinario ha perseguito, in ossequio all'art. 32 Cost., ovvero universalità dei destinatari, globalità della copertura assistenziale, equità di accesso sotto il profilo economico e territoriale. In altre parole, l'art. 116, comma 3, Cost. non può costituire un ulteriore fattore di indebolimento e «di crisi del federalismo solidaristico e cooperativo regolato dal titolo V, parte II, della Costituzione»⁹⁹ (e la recente emergenza sanitaria nazionale, sulla quale la riflessione anche giuridica è appena all'inizio, sembra deporre chiaramente in questo senso).

Non è un caso che tra questi strumenti di garanzia dell'uniformità dei diritti un ruolo importante è da riconoscere ai meccanismi di intesa tra lo Stato e le autonomie territoriali che in molti essenziali ambiti (tra questi, la determinazione dei LEA o la determinazione dei «patti per la salute») precedono l'adozione di decisioni spesso riservate al primo e, secondo la giurisprudenza costituzionale, «rappresentano l'unico strumento di effettiva concertazione plurale fra Stato e Regioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'uniformità delle prestazioni»¹⁰⁰. In questo senso, si è proposto, non infondatamente, che la stipula delle intese *ex art.* 116, comma 3, Cost. sia preceduta da uno specifico accordo in materia di tutela della salute che, attraverso il sistema delle Conferenze, coinvolga tutte le Regioni, quantomeno con riferimento alle ricadute sistemiche e finanziarie sull'insieme degli enti, derivanti dalla maggiore autonomia¹⁰¹.

Questo approccio dovrebbe essere funzionale a che l'attuazione dell'art. 116, comma 3 non scalfisca questi indispensabili presidi unitari, partendo dal presupposto che le Regioni dispongono già di spazi non irrilevanti di autonomia in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale, che, stante l'allocazione alla potestà concorrente della «tutela della salute», buone pratiche esistenti e sperimentate in una Regione possono essere estese all'intero sistema e, infine, che il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative può essere ben perseguito attraverso l'organica attuazione dell'art. 118 Cost.: in questo senso, spazi di maggiore autonomia sono stati ritenuti possibili, ad esempio, in materia di farmacovigilanza o in tema di organizzazione dei servizi ospedalieri e territoriali¹⁰² che però dovranno essere opportunamente individuati, delimitati e motivati anche in punto di espressa indicazione dei principi fondamentali che potrebbero essere derogati dalle Regioni.

D'altra parte, non sembra che il buono stato di salute dei bilanci delle Regioni richiedenti possa da solo giustificare l'attivazione di non presidiati nuovi spazi di autonomia, posto che anche l'esigenza di allentare alcuni vincoli di spesa introdotti dalla «legislazione della

⁹⁸ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 7 ss.

⁹⁹ F. GALLO, *I limiti del federalismo differenziato*, in *Astrid rassegna*, 2019, n. 9, p. 1.

¹⁰⁰ A. PIOGGIA, *Diritto sanitario*, cit., p. 58.

¹⁰¹ F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 15, pp. 10 ss.

¹⁰² R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit.

crisi” deve fare i conti con i rischi di destrutturazione del sistema che sarebbero indotti da un approccio alla differenziazione connotato da «vincoli finanziari forti e certi, ma vincoli sostanziali deboli e indeterminati»¹⁰³.

Tuttavia, la lettura delle bozze di intesa, aggiornate, nella parte speciale, al maggio scorso, non appariva rassicurante, pur evidenziando ancora un mancato *idem sentire* tra il Governo e le Regioni richiedenti (la Lombardia ma soprattutto il Veneto, che ha proposto la sostanziale riscrittura delle disposizioni in materia di sanità allargando molto lo spettro della maggiore autonomia e contestando i contenuti della bozza).

In particolare, i punti più rilevanti da sottolineare apparivano i seguenti:

- a) gli ambiti oggetto di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” erano declinati in termini spesso alquanto generici: si pensi alla «definizione dell’assetto istituzionale del sistema sociosanitario regionale e dei relativi profili organizzativi, tenendo conto degli standard definiti a livello nazionale» che la Regione Veneto avrebbe voluto sottrarre alla potestà concorrente e subordinare al solo rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dell’equilibrio di bilancio ed estendere all’intero sistema sanitario; da parte sua, la Regione Lombardia e la Regione Emilia-Romagna proponevano di includere in questa competenza anche la disciplina degli organi, della direzione strategica, ferme restando le disposizioni nazionali in materia di selezione della dirigenza sanitaria; da parte sua, la bozza di intesa con l’Emilia-Romagna conteneva la richiesta di un lungo elenco di ulteriori competenze che sarebbero state attribuite in ragione del perseguimento di generiche finalità;
- b) in forme diverse le intese evidenziavano un intreccio tra richieste di autonomia in tema di compartecipazione alla spesa e quelle concernenti i cosiddetti fondi sanitari integrativi: come è stato evidenziato, «in un campo in cui le interrelazioni regionali sono strettamente dipendenti dall’assetto di fondo del sistema, una devoluzione riferita a questo o quel territorio regionale non potrebbe che comportare la destrutturazione del Ssn e l’aumento delle diseguaglianze, senza che siano chiaramente percepibili i vantaggi in termini di tutela della salute e garanzia dei Lea. Anzi, stante il prevedibile carattere largamente sostitutivo e non meramente integrativo delle prestazioni coperte da tali fondi, si generebbero duplicazioni e si aggraverebbero le disparità tra territorio e territorio, tra cittadino e cittadino»¹⁰⁴;
- c) nello stesso senso, erano istituiti nuovi profili professionali con una serie di previsioni che, investendo i caratteri del rapporto di lavoro, avrebbero impattato inevitabilmente su ambiti competenziali riservati allo Stato, a cominciare dall’ordinamento civile¹⁰⁵ (così, la competenza in materia di incarichi conferiti, previa valutazione comparativa,

¹⁰³R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 14.

¹⁰⁴R. BALDUZZI, *Quasi un editoriale*, cit., p. 473.

¹⁰⁵R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 11 ss.

con contratti di lavoro autonomo o libero professionali delle aziende e enti del servizio sanitario regionale ai professionisti sanitari anche per lo svolgimento di funzioni ordinarie);

- d) altre richieste sembravano incidere sul principio di eguaglianza (così, quella in materia di determinazione del numero dei posti di corsi di formazione per i Medici di Medicina Generale e di accesso alle scuole per i medici specializzandi e la loro integrazione operativa con il sistema aziendale)¹⁰⁶;
- e) molti titoli competenziali erano declinati con riferimento all'utilizzazione delle risorse finanziarie «anche in deroga ai limiti di spesa previsti a livello nazionale», con riferimento, ad esempio, al personale dipendente a tempo indeterminato e determinato che prestasse servizio con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni (così la bozza di intesa con il Veneto); similmente, le Regioni Lombardia e Veneto avrebbero voluto attrarre alla propria competenza la definizione dell'utilizzo delle risorse finanziarie da impiegare anche in relazione a prestazioni da erogatori privati accreditati;
- f) addirittura la Regione Veneto aveva richiesto l'attribuzione di una competenza surrogatoria rispetto alle autorità statali che avrebbe consentito ad essa l'adozione di atti o provvedimenti di contenuto tecnico efficaci per il territorio regionale in ambiti attinenti al governo del sistema socio-sanitario, in tutti i casi in cui questi fossero previsti da leggi statali e non fossero emanati dalle autorità competenti;
- g) da parte sua, anche la Regione Lombardia avrebbe voluto acquisire competenze su ambiti materiali che apparivano difficilmente parcellizzabili a livello regionale, quali la definizione di modalità erogative dei farmaci e dei dispositivi e di indirizzi di appropriatezza terapeutica e prescrittiva; la definizione, in esercizio di poteri sostitutivi, dell'equivalenza terapeutica per principi attivi uguali e delle regole in materia di *payback*; la definizione delle modalità di integrazione dei data base dei registri di monitoraggio AIFA con i sistemi informativi regionali.

8. Segue: la procedura di approvazione delle leggi di approvazione delle intese

Altri nodi problematici riguardano la procedura di approvazione delle leggi attuative delle intese che la bozza del disegno di legge Boccia contribuisce, peraltro solo parzialmente, a risolvere.

¹⁰⁶M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., pp. 6-7; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 10, secondo i quali detta previsione sarebbe riferibile all'ordinamento civile e quindi a una materia di competenza legislativa esclusiva statale.

In particolare, esso sembra non accogliere la tesi secondo la quale il riferimento, contenuto nell'art. 116, comma 3, Cost., all'iniziativa della Regione costituirebbe una deroga all'art. 71 Cost. Viceversa, laddove dispone che il Consiglio dei Ministri delibera la presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa (art. 1, comma 3), finisce per qualificare detta iniziativa regionale come una iniziativa del procedimento, in linea con quanto già previsto dalla, sia pure ambigua, formulazione dell'art. 1, comma 571, della l. 147/2013¹⁰⁷ e con quanto già disposto dalle "parti generali" delle bozze di intesa del 25 febbraio 2019¹⁰⁸. Ciò detto, è rilevante dal punto di vista procedurale anche la fase endoregionale di esame delle intese.

Essa è rimessa all'autonomia regionale.

Come è stato affermato, se appare inevitabile riconoscere un ruolo propulsivo ai Presidenti delle Giunte (e, più in generale, alle stesse Giunte), l'esigenza di un coinvolgimento forte dei Consigli sembra comunque imporsi per ragioni sistematiche, nel momento in cui le intese prevedono un ampliamento della potestà legislativa regionale¹⁰⁹.

Tuttavia, pochi spunti vengono dagli statuti regionali, che dedicano scarsa attenzione alla procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Una parziale eccezione è data dallo statuto della Lombardia che si riferisce a tale disposizione implicitamente già nei principi generali (art. 2, comma 5)¹¹⁰ e poi, più significativamente, laddove attribuisce al Consiglio il compito di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 14, comma 3, lett. g).

Quanto agli altri statuti, a fronte del totale silenzio di molti, alcuni si limitano a sancire genericamente un'attività di indirizzo o di concertazione dei Consigli sulle intese della Regione con lo Stato (tra questi quello della Toscana e dell'Umbria).

Vi è poi il problema del coinvolgimento delle autonomie locali, imposta dall'art. 116, comma 3, Cost. nell'ottica di un rafforzamento complessivo delle autonomie territoriali e del rispetto del principio di sussidiarietà.

¹⁰⁷ Sulla questione, per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 28 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati. Cfr., da ultimo, S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., pp. 108 ss.

¹⁰⁸ Il già richiamato disegno legge del Governo Prodi II prevedeva che l'atto di iniziativa della Regione, deliberato con le modalità e le forme stabilite dalla Regione medesima, fosse presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri (o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato), previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali da lui delegato sarebbe stato tenuto a sottoporre lo schema di intesa alla valutazione dei Ministri competenti sulle singole materie che ne fossero state oggetto, del Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri interessati, ai fini della formulazione dell'assenso sui profili di rispettiva competenza. Lo schema di intesa, previa eventuali modifiche da concordare con la Regione all'esito di quanto previsto nel periodo precedente, sarebbe stato sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari regionali da lui delegato, di concerto con i Ministri competenti per materia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

¹⁰⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 18.

¹¹⁰ Ai sensi di tale disposizione, «la Regione promuove e sviluppa le condizioni per attivare ulteriori forme di autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e tributaria secondo quanto stabilito dalla Costituzione».

Infine, l'attuazione del regionalismo differenziato è destinata a impattare anche sulle autonomie locali. Come si dirà (par. 8), la consapevolezza di questa incidenza apre il problema del loro coinvolgimento nella definizione delle forme e condizioni particolari di autonomia, nell'ottica di un rafforzamento complessivo degli enti locali e del rispetto del principio di sussidiarietà¹¹¹, a maggior ragione in considerazione del "peso" politico e istituzionale di alcune grandi Città che, almeno fino ad oggi, non sembrano avere avuto un ruolo centrale nel processo di definizione dell'autonomia differenziata¹¹². Occorre infatti tenere conto dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali e quindi del rischio che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. possa alimentare un ulteriore fenomeno di "centralismo regionale" anche sul piano dell'amministrazione e quindi una nuova stagione di contrapposizioni tra le Regioni e i "loro" enti locali.

Le forme di coinvolgimento degli enti locali ricadono, anch'esse, nell'autonomia statutaria delle Regioni.

Come è noto, l'art. 123, comma 4, Cost. prevede che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

Come è noto, da più parti si evidenzia una crisi dei Consigli delle autonomie locali (CAL)¹¹³, imputabile anche (ma non solo) alla composizione di tali organi, in molti casi pletorica e tale da vedere la compresenza paritaria di soggetti troppo diversi quanto a rappresentatività (Sindaci di Comuni capoluogo; Sindaci di Comuni piccoli); d'altra parte non in tutte le Regioni è stato dato seguito ad un'esigenza di revisione derivante dalla c.d. legge "Delrio", dalla trasformazione cioè delle Province e dalla costituzione delle Città metropolitane (anche per questo, in non poche Regioni accanto al CAL rimangono sedi di concertazione/confronto tra la Regione e gli enti locali a livello di Esecutivi, ora con competenza generale, ora con competenza settoriale)¹¹⁴.

In definitiva, il problematico radicamento istituzionale dei CAL appare un ulteriore indicatore di rapporti non fluidi tra Regioni ed enti locali. Tuttavia, il loro ruolo, con riguardo alla procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost., non dovrebbe risultare puramente marginale

¹¹¹ Cfr. Anci-Upi, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione* (Roma, 5 luglio 2018), rinvenibile in www.astrid-online.it.

¹¹² Si pensi alle posizioni critiche del Sindaco di Milano sulle proposte di maggiore autonomia per la Regione Lombardia: cfr. R. BIN, *Le materie*, cit., pp. 3-4.

¹¹³ Spunti in questo senso in E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 5.

¹¹⁴ Anche per questo, in non poche Regioni accanto al CAL rimangono sedi di concertazione/confronto tra la Regione e gli enti locali a livello di Esecutivi, ora con competenza generale, ora con competenza settoriale, che nella prassi appaiono sedi più informali e più condizionanti sul piano politico; e ciò a maggior ragione dopo l'istituzione delle Città metropolitane. Ed è da rimarcare che queste ultime hanno di fatto minato il ruolo dei CAL, lasciando ad essi un ruolo di mera ratifica di intese già raggiunte.

o ratificatorio, proprio perché essi sono stati immaginati come organi chiamati a svolgere funzioni consultive con precipuo riferimento alla funzione legislativa¹¹⁵.

Il parere dei CAL (per alcuni non imposto dalla Costituzione, per altri insufficiente a realizzare un effettivo concorso degli enti locali) deve essere qualificato come obbligatorio ma non vincolante¹¹⁶.

È condivisibile il rilievo per cui «tale consultazione deve essere non troppo anticipata rispetto alla stesura della proposta da presentare al Governo, né ritardata a quando i giochi sono già fatti»¹¹⁷, dunque non solo prima della formulazione del disegno di legge di differenziazione¹¹⁸, ma anche prima del raggiungimento dell'intesa¹¹⁹. Alcuni ritengono che, se quest'ultima fosse sensibilmente diversa dall'originaria proposta regionale, dovrebbe essere svolta una nuova consultazione¹²⁰.

Vi è poi da chiedersi se sia configurabile un coinvolgimento del sistema delle Conferenze. Sul punto, né le bozze di intesa né il disegno di legge Boccia lo prevedono.

Sul punto è comunque da sottolineare che quest'ultimo prevede opportunamente un coinvolgimento forte della Conferenza Stato-Regioni, mediante lo strumento dell'intesa, nel procedimento di adozione dei D.p.r. di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 2, comma 1); è altresì prevista la partecipazione di un rappresentante designato da ciascuna Regione a statuto ordinario nella struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio coinvolta nelle attività di definizione dei livelli stessi (comma 2).

Tuttavia, visto il rilievo intrinsecamente nazionale della differenziazione, sembra opportuno il coinvolgimento della Conferenza anche nella definizione dei contenuti dell'intesa, visti gli effetti sistemici che il regionalismo differenziato può produrre sull'assetto istituzionale e sulle altre Regioni; e ciò è da rimarcare soprattutto alla luce dell'assenza di una Camera delle Regioni¹²¹. In questo senso è anche il già citato documento della Conferenza delle Regioni, in cui si legge che «questa nuova stagione del regionalismo, che intende dare attuazione al principio di differenziazione, proprio partendo dalla crisi subita dal

¹¹⁵Per tutti, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 262; M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 38 ss.; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus*, 2017, n. 3, in particolare pp. 192 ss.

¹¹⁶Parte della dottrina peraltro privilegia una lettura secondo la quale detto parere dovrebbe essere espresso non necessariamente dal CAL, tale adempimento ricadendo nell'autonomia regionale (così, A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., p. 292); viceversa, si è affermato che il solo parere del CAL sarebbe riduttivo rispetto a quanto richiesto dall'art. 116, comma 3, Cost.: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

¹¹⁷M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 122.

¹¹⁸V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum costituzionale.it*, 31 maggio 2018, p. 8.

¹¹⁹A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, p. 171.

¹²⁰M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

¹²¹M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 17. Evidenzia il collegamento tra procedura di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e assenza di strumenti di raccordo tra Stato e Regioni a livello legislativo, in particolare, L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 232 ss.

regionalismo stesso dovuta al pesante contributo al risanamento della finanza pubblica e all'ampio contenzioso tra Stato e Regioni, sarà chiamata sempre di più a coniugare il principio di differenziazione con il principio di leale collaborazione [...] mediante la valorizzazione del sistema delle conferenze sedi permanenti di confronto e leale collaborazione nell'attuale e nel futuro contesto istituzionale»¹²².

Come è noto, però, l'attenzione della dottrina si è soffermata assai più sulla fase parlamentare di approvazione della legge di cui all'art. 116, comma 3.

Sul punto, anche il disegno di legge Boccia appare assecondare la tesi secondo la quale l'approvazione con legge dell'intesa non può essere considerata un passaggio, più o meno "automatico", di ratifica di scelte compiute altrove¹²³. La portata potenzialmente decostruzionizzante della legge di esecuzione dell'intesa, il fatto che il Parlamento si priva, almeno potenzialmente, di quote di potere legislativo in favore delle Regioni richiedenti, il carattere di fonte atipica e rinforzata della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. la quale fa sì che le regole da essa poste abbiano una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive, sono tutti fattori che depongono verso un coinvolgimento forte delle Camere. A ciò si aggiunga, ovviamente, il fatto che il Parlamento è «portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali»¹²⁴ ed è chiamato a valutare tutte le implicazioni del riconoscimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», visto che l'attivazione del regionalismo differenziato non è una forma di attuazione della Costituzione imposta dal Titolo V ma una facoltà «messa a disposizione da un lato delle Regioni che intendano avvalersene e dall'altro delle istituzioni politiche nazionali e, in particolare, del Parlamento, cui è rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta»¹²⁵. In questo senso, come è stato esattamente osservato, «al Parlamento compete una visione d'insieme poiché è la legge dello Stato che ha il compito di assicurare le ragioni dell'unità, proprio perché esse comportano la necessità, connaturata ad uno Stato delle autonomie, di superare una generalizzata sovrapposizione tra uniformità e unità e, dunque, di distinguere gli spazi dell'autonomia da quelli dell'unità nazionale»¹²⁶.

¹²² Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 2. Non a caso, proprio per il loro ruolo cruciale, le "parti generali" delle intese prevedono una complessa procedura di adozione di tali decreti: è infatti richiesto il parere della Conferenza unificata, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

¹²³ Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 23 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

¹²⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 24.

¹²⁵ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 9. Sul punto cfr. anche, per tutti, da ultimo, R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 5 e i riferimenti bibliografici ivi riportati; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 15; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 8.

¹²⁶ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 15.

Occorre allora costruire un procedimento *ad hoc*, finalizzato a valorizzare le prerogative parlamentari in questa materia. Colpisce però che in Parlamento non si sia sviluppato un adeguato percorso di riflessione al riguardo, né la recente revisione del regolamento del Senato, pure autoqualificatasi come revisione organica e pur essendo stata approvata dopo lo svolgimento dei *referendum* consultivi in Lombardia e Veneto, ha posto disposizioni in materia¹²⁷.

Ovviamente, il problema più rilevante attiene all'emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese, alla luce dell'esigenza di rispettare il *principio bilaterale* nella determinazione del contenuto della differenziazione e di non degradare l'intesa a un mero atto di iniziativa legislativa¹²⁸.

Come si è anticipato (par. 6), il disegno di legge Boccia prevede un coinvolgimento "a monte" del Parlamento, ma non può sciogliere né il problema dell'emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese né, in caso di risposta positiva, quello, connesso, delle conseguenze dell'approvazione di emendamenti: queste problematiche non potranno che essere affrontate in sede parlamentare, ma, come accennato, la disattenzione delle forze politiche sul punto appare un aspetto decisamente preoccupante.

In tal caso, qualora si ritengano possibili emendamenti, occorrerà delineare una procedura che "allinei" i contenuti dell'intesa (attraverso una sua revisione o adeguamento) a quello della legge, ovvero, come si legge nel parere del Dagl, che renda quest'ultima conforme alla prima, attraverso una successiva votazione a maggioranza assoluta dei componenti dopo la revisione dell'intesa¹²⁹.

Viceversa, se la prassi dovesse assecondare la tesi della inemendabilità, occorrerà individuare una procedura che assicuri un coinvolgimento forte del Parlamento già prima della conclusione dell'intesa, attraverso un'attività "rinforzata" di indirizzo, secondo una linea di tendenza che si è già radicata (da taluni è stato suggerito un *iter* procedurale simile a quello dell'approvazione degli statuti regionali prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999)¹³⁰. Da questo punto di vista, i contenuti del disegno di legge Boccia aprono prospettive interessanti pur nella loro genericità.

¹²⁷Ha perciò ragione M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 26, quando parla di «pigrizia istituzionale che domina in Italia in fatto di manutenzione dei testi normativi fondamentali». Inoltre, nemmeno nella comunicazione svolta dal Presidente della Camera in seno alla Giunta per il regolamento il 2 ottobre 2019, e relativa agli effetti della revisione del numero dei parlamentari sul regolamento dell'Assemblea si è alluso alla necessità di introdurre disposizioni *ad hoc* relative all'esame parlamentare delle proposte di legge attuative delle intese di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

¹²⁸Da ultimo, sembra ammettere, sia pure limitatamente, una capacità emendativa del Parlamento S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 98 ss.

¹²⁹Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 6.

¹³⁰Da taluni è stato suggerito un *iter* procedurale simile a quello dell'approvazione degli statuti regionali prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 (così, ad esempio, M. Bertolissi nell'ambito di una audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1° aprile 2019, res. sten., p. 33).

9. I profili di carattere finanziario

I profili finanziari sono quelli che hanno maggiormente attirato l'attenzione e le critiche al procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.; anche per questo, come si evince anche dai contenuti del disegno di legge Boccia, le soluzioni fatte proprie nelle intese sembrano destinate a subire modifiche e integrazioni probabilmente anche non marginali.

In questa sede si possono individuare alcune linee problematiche che debbono essere tenute presenti.

Un primo punto da sottolineare, come anticipato, è dato dalla difficoltà di immaginare un sistema di finanziamento aggiuntivo in presenza di un quadro ordinamentale, come più volte evidenziato, ancora precario e incompleto.

In questo senso, è stato avanzato il timore, non ingiustificato, che, se il finanziamento dell'autonomia rafforzata non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni, «non potrà assumere quell'indispensabile *carattere di variazione al margine* che la Costituzione intende assegnargli e diverrà un *regime speciale* rivolto alle regioni richiedenti»¹³¹.

Non a caso, il più volte citato documento della Conferenza delle Regioni ribadisce l'esigenza di «assicurare l'attuazione dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, in considerazione delle specificità, delle esigenze e della vocazione territoriale di ciascuna Regione sempre nel rispetto del principio di unità giuridica ed economica dello Stato, di solidarietà sociale per rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, dando piena attuazione ai principi di solidarietà economica e sociale, dignità e eguaglianza dei diritti civili e sociali (artt. 2, 3, 5, 117, 119 Cost.)» e di «garantire una differenziazione efficiente e sostenibile dando piena attuazione all'art. 119 Cost. e all'art. 14 della Legge n. 42 del 2009, assicurando il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza e appropriatezza in tutte le Regioni ivi comprese nelle Regioni con minore capacità fiscale, nel rispetto del principio di solidarietà sostenendo il sistema di redistribuzione interregionale delle risorse»¹³².

Alcune previsioni contenute nelle bozze di intesa, come quelle che miravano a rendere certe e programmabili le risorse per finanziare investimenti infrastrutturali nei loro territori, esprimevano un'esigenza comune anche alle altre Regioni: il legislatore statale dovrebbe quindi muoversi in una prospettiva a medio o lungo termine e non con interventi di rifinanziamento anno per anno, per loro natura precari e tali da determinare obiettive incertezze.

¹³¹ A. PETRETTO, *Federalismo differenziato*, cit., p. 22.

¹³² Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 2.

Un secondo punto attiene alla portata dei vincoli dell'art. 119 Cost., che non possono essere interpretati in un'accezione attenuata, come pure sembrerebbe possibile in forza del fatto che l'art. 116, comma 3, Cost. si riferisce testualmente al rispetto dei soli «principi»¹³³, né possono fondare regimi finanziari peculiari, da contrattare tra lo Stato e le Regioni, anche in deroga al regime comune¹³⁴; in realtà, il rispetto delle disposizioni dell'art. 119 si impone pienamente in quanto perno fondamentale della c.d. Costituzione finanziaria, intesa quale insieme delle relazioni fiscali e finanziarie degli enti che costituiscono la Repubblica¹³⁵. A questa stregua, è da ritenere incostituzionale ogni assetto della differenziazione nel quale, a causa del trasferimento di risorse alle Regioni si determinasse «l'impossibilità dello Stato di garantire la perequazione» in favore dei territori caratterizzati da minore capacità fiscale per abitante¹³⁶.

Rimane il fatto che dai contenuti dell'art. 119 Cost. non si ricavano prescrizioni puntuali, cosicché il ruolo della legislazione attuativa è fondamentale; anche se, come più volte osservato, l'entrata in vigore di quest'ultima è stata più volte rinviata, colpisce che le bozze di intesa del 2019 non si richiamino espressamente né alla l. 42/2009 né al d.lgs. 68/2011¹³⁷.

Ciò detto, dall'art. 119 Cost. si ricava che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» richieste in ambito finanziario debbono essere in armonia con «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; di conseguenza occorre garantire sia che sussista la «copertura» finanziaria delle nuove funzioni, sia che la finanza regionale abbia un «bilancio in equilibrio» attraverso la predisposizione di coperture adeguate grazie alla «capacità fiscale per abitante» della Regione¹³⁸: in particolare, così, il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. finisce per escludere dalla possibilità del conferimento di nuove funzioni *ex art.* 116, comma 3, Cost., come già accennato (par. 3), le Regioni che non rispettino i vincoli di cui alla l. cost. 1/2012, che non abbiano una capacità fiscale adeguata e un sistema tributario che abbia esercitato tutta la pressione fiscale; che non abbiano una finanza locale equilibrata ovvero che siano assoggettate a piani di rientro o a commissariamento¹³⁹.

¹³³Evidenzia il problema M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., pp. 156 ss.

¹³⁴Così, in particolare, E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 409 ss.

¹³⁵A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 181 ss.

¹³⁶S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 125, che si riferisce sul punto ad A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2019, n. spec. 2, p. 10.

¹³⁷R. BIFULCO, *I limiti*, cit., p. 274.

¹³⁸S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 667. Cfr., per tutti, da ultimo, G. RIVOCSECHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., pp. 287 ss.

¹³⁹S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., p. 118. Secondo tali autori, il Parlamento dovrebbe inoltre valutare che le funzioni trasferite non siano tali sul piano finanziario da richiedere una perequazione, alla luce del confronto tra gli indicatori della capacità fiscale ancora disponibile nella Regione e il calcolo dei fabbisogni standard per le funzioni eventualmente esercitabili.

In questo senso, l'art. 14 della l. 42/2009, interpretando correttamente il quadro costituzionale, afferma che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»: da tale disposizione si evince quindi un terzo punto fondamentale, ovvero che l'art. 116, comma 3, Cost. non può comportare una mera devoluzione finanziaria, ovvero il trasferimento ad una Regione di una parte del gettito fiscale percepito sul suo territorio. Come è stato giustamente affermato, l'art. 119 Cost. è richiamato dall'art. 116, comma 3, Cost. come limite e non come contenuto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», cosicché «la finanza [...] segue e non precede le funzioni e le risorse vengono attribuite agli enti territoriali al fine di consentire che siano integralmente finanziate le funzioni loro attribuite», non essendo possibili trasferimenti di risorse a prescindere¹⁴⁰. Un quarto punto attiene alla necessità di un coinvolgimento sostanziale delle Camere nella definizione dei profili di carattere finanziario: da questo punto di vista, come si è detto, hanno suscitato dubbi seri di legittimità costituzionale le disposizioni delle bozze di intesa che sembravano valorizzare fin troppo atti attuativi le cui determinazioni appaiono troppo significative (cfr. *supra*, par. 5)¹⁴¹.

Un ultimo punto riguarda le disposizioni in materia finanziaria contenute nelle intese: come è noto, esse prevedevano un meccanismo di attribuzione delle risorse basato sulla spesa storica riferita alle funzioni trasferite in attesa della definizione dei fabbisogni standard; per il periodo successivo, qualora questi ultimi non fossero definiti, era previsto un ulteriore meccanismo transitorio.

Pur con la cautela necessaria, stante la probabile modifica delle disposizioni in esame, sono stati avanzati seri e condivisibili dubbi riferiti al fatto che «vincolo di bilancio per la finanza pubblica nel suo complesso, dinamica di risorse collegate ai gettiti erariali sui territori e neutralità perequativa sono tre cose che è difficile far stare tutte insieme in modo coerente, non necessariamente possono stare insieme e, detto in altri termini, generalmente creano dei conflitti, delle tensioni. Pertanto, o ci saranno risorse in più, che dovranno essere introdotte nel sistema, o si genereranno delle tensioni dal punto di vista redistributivo»¹⁴². Per questo, nello stesso parere del Dagl già ricordato si è avanzato il dubbio che il meccanismo transitorio successivo al primo triennio di vigenza delle intese potesse implicare «un ingiustificato spostamento di risorse verso

¹⁴⁰M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 12.

¹⁴¹Più in generale è stato osservato che un processo decisionale in questa materia, realizzato unicamente attraverso accordi tra il Governo e la Giunta della Regione interessata, finisce per escludere, da un lato, un coordinamento con le altre Regioni (richiedenti e non) e soprattutto, dall'altro, con il Parlamento che ha la responsabilità costituzionale di garantire il coordinamento della finanza pubblica: così, A. ZANARDI, *Le criticità*, cit., p. 7.

¹⁴²In questo senso, A. ZANARDI, nell'ambito della già richiamata audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (nt. 62): res. sten., p. 14.

le regioni ad autonomia differenziata, con conseguente deprivazione delle altre», nel caso in cui si dovesse fare rigorosa applicazione del principio dell'invarianza della spesa complessiva; viceversa, come detto, sarebbe stato necessario un incremento delle spesa statale per l'esercizio delle funzioni oggetto di autonomia differenziata¹⁴³. Diversamente, si sono avanzati dubbi sulla soluzione fatta propria dalle bozze di intesa qualora entro tre anni non fossero fissati i fabbisogni, ovvero il criterio della media nazionale della spesa statale *pro-capite*, perché esso appiattirebbe le differenze strutturali che possono giustificare differenti livelli di fornitura di prestazioni o differenti livelli di costi sul piano territoriale¹⁴⁴.

10. Considerazioni conclusive

Il mutamento di prospettiva operato nel più recente periodo apre una stagione nuova, nella quale peraltro non mancano incognite sia di carattere politico sia di carattere istituzionale (legate alla tempistica dell'approvazione del disegno di legge attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. e alla successiva stipula delle intese che inevitabilmente risulteranno in alcune parti ampiamente emendate rispetto ai testi circolati nei mesi scorsi).

Rimane l'impressione che il tema della differenziazione solo in parte può essere considerato il fattore che ha segnato una ripresa di un dibattito serio sulle autonomie, essendo esso stato posto in un'ottica per molti versi meramente congiunturale e non priva di equivoci anche gravi¹⁴⁵: da qui, come osservato giustamente da Gian Candido De Martin, l'interrogativo se anche la vicenda dell'attuazione (o, fino ad oggi, della mancata attuazione) dell'art. 116, comma 3, Cost. manifesti, in definitiva, «una vera e propria crisi del regionalismo nel suo complesso, così come si è venuto finora evolvendo, frutto anche della inerzia e della deriva del centralismo statale, tale da indurre ad una riflessione sulle misure con cui rimediare a questa “lunga transizione”»¹⁴⁶, mentre in questa stagione politico-istituzionale si sentirebbe davvero il bisogno di far ripartire il “cantiere delle autonomie”, poiché «piaccia o non piaccia, i bisogni e le aspirazioni della popolazione fanno fatica ad essere omogeneizzati e ricondotti ad una rigida unità centralizzante (Stato o Regione che sia)»¹⁴⁷.

¹⁴³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., pp. 9-10.

¹⁴⁴ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale*, cit., p. 21.

¹⁴⁵ Sul punto, per tutti, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2019, n. spec. 2, pp. 29 ss.

¹⁴⁶ G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2018*, cit., p. 536.

¹⁴⁷ L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 262.