

## Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno\*

Sandro Staiano\*\*

**SOMMARIO:** 1. Dal retrobottega al proscenio. – 2. Dopo il disvelamento. – 3. Nella Commissione per le autonomie. – 4. Irrompe la pandemia. – 5. Che sarà del regionalismo differenziato?

### 1. Dal retrobottega al proscenio

Questa è una storia che nasce (come altre cui è arrisa talvolta miglior sorte, ma sempre gravando, in punti sensibili, sulla tenuta democratica del sistema) per essere sotterranea. È una storia da «retrobottega della democrazia»<sup>1</sup>, all’inizio.

Il 28 febbraio 2018, un Governo morente, mentre la legislatura corre verso il suo esito, sottoscrive un “pre-accordo” – o, detto con lemma poi invalso, delle “pre-intese” – con tre Regioni del Nord: Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Per il Governo firma il Sottosegretario per gli affari regionali, il quale dichiara, apprezzando la circostanza come un riconoscimento per il suo impegno, che il Presidente del Consiglio gli ha lasciato campo a ragion veduta<sup>2</sup>. Considerando i fatti dal punto di vista delle relazioni politiche, si riconosce

---

\* Il lavoro costituisce l’aggiornamento della relazione presentata al Convegno nazionale di diritto sanitario, svoltosi a Roma, l’8 novembre 2019, sul tema “La salute alla carta. Il SSN di fronte alle sfide del regionalismo differenziato”, e reca le integrazioni derivanti dai contributi resi dall’Autore nell’ambito della Commissione di studio in materia di autonomia differenziata, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e quale coordinatore dell’Osservatorio sul regionalismo differenziato, istituito nell’Università di Napoli “Federico II”. Il presente contributo è stato referato dalla Direzione della Rivista.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Napoli “Federico II”, sandro.staiano@unina.it.

<sup>1</sup> Che ci sia un retrobottega, «uno spazio lasciato a circuiti di potere non-istituzionalizzato», lo rilevava alcuni decenni orsono A. BALDASSARRE, *Il retrobottega della democrazia*, in *Laboratorio politico*, 1982, n. 5-6, spec. pp. 98 ss.

<sup>2</sup> «La trattativa l’hai condotta tu, è giusto che la chiuda tu», tanto il sottoscrittore dichiara di avere raccolto dalla viva voce dal Presidente del Consiglio in carica (cfr. *Regioni.it*, n. 3333 del 28 febbraio 2018): non mancò chi ne dedusse una presa di distanza; decorso un certo tempo, e considerati gli eventi, vi si coglie forse anche una certa dose di perfidia.

il ripetersi dello schema che aveva condotto, nel 2001, le forze al governo a inseguire sul suo terreno l'opposizione "secessionista", nel tentativo di contrastarne il plausibilmente preannunciato successo elettorale (che peraltro si sarebbe inesorabilmente realizzato), introducendo una revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione che avrebbe prodotto non lievi disfunzioni nel sistema. E, come allora l'affermazione dei "secessionisti" non sarà impedita (senza che si producano poi le pericolose rotture minacciate), allo stesso modo le elezioni del 2018 risultano favorevoli alle forze di opposizione, alle quali si era inteso "strappare la bandiera" del regionalismo differenziato.

I contenuti di quei documenti restano "segreti" per una fase non breve. La comunità scientifica li apprende da una rivista telematica di dibattito politico-istituzionale sulle questioni dell'Università, e, solo in seconda battuta, li legge in una rivista giuridica più "ortodossa": così, per vie traverse, il retrobottega si apre alla vista.

E alla vista viene anzitutto la modalità attraverso la quale si intende dare attuazione all'art. 116, c. 3, della Costituzione: traslando il procedimento previsto dall'art. 8, c. 3, Cost. per le intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica; cioè riconducendo il rapporto tra lo Stato e le Regioni a matrice para-internazionalistica, e perciò riducendo il Parlamento a ruolo di ratifica senza possibilità di emendamento di quanto stipulato dal Governo<sup>3</sup>. Che questo sia il contesto assunto a riferimento da chi ha proposto siffatta sequenza decisoria è comprovato dalla dottrina più attenta a metterla in linea con la Costituzione, ove essa, nel ricercare un precedente nelle procedure parlamentari, cui riferirsi per evitare di porre le Camere innanzi a un dilemmatico "prendere o lasciare", lo ha trovato nel caso della revisione dei Patti lateranensi, che chiamava in causa il rapporto tra soggetti «ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani»<sup>4</sup>.

Del vagheggiato processo di "separazione" è enunciato il mito fondativo: i referendum consultivi celebrati in Veneto e in Lombardia il 22 ottobre 2017. Con essi – non essendo il referendum previsto come obbligatorio nella sequenza prefigurata dall'art. 116, c. 3, Cost. – le due Regioni intesero rafforzare, per legittimazione popolare diretta, le proprie "delegazioni trattanti" (e in primo luogo i Presidenti in carica) con il Governo nella stipula delle intese. Un mito, appunto; la ridondante restituzione narrativa di eventi di più modesta portata. Invero, la Regione Veneto, che aveva fondato la consultazione referendaria su una legge<sup>5</sup> specificamente intesa a rivolgerla all'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. (mentre la Regione Lombardia aveva potuto fare affidamento sull'art. 52, c. 1, dello Statuto, recante

<sup>3</sup> Taluni tra gli ecclesiastici hanno ascritto le intese in discorso a una «formazione ordinamentale che trova espressione e si perfeziona al momento stesso in cui esse si concludono»: cfr. G.V. PATERNO, *L'attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Amministrativ@mente*, n. 6, 2009, p. 8.

<sup>4</sup> R. BIN, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019: «...se al Parlamento non piace qualcosa dell'intesa, sospende la discussione e vota un ordine del giorno con cui invita il Governo a riaprire i negoziati. Lo si è fatto nel 1984, quando si trattava di approvare il "nuovo Concordato" con il Vaticano».

<sup>5</sup> Legge 19 giugno 2014, n. 15

una disposizione generale sul referendum consultivo, cui era stata già data attuazione nella legislazione regionale<sup>6</sup>), aveva visto il proprio scopo maggiore – ottenere un plebiscito su una linea “separatista” – precluso dalla Corte costituzionale: questa giudicò illegittimo l’art. 2 della l.r. n. 15 del 2014, nella parte in cui esso prevedeva quesiti relativi al “trattenimento” sul territorio regionale di una percentuale «non inferiore all’ottanta per cento» dei tributi erariali e locali, alla soppressione dei vincoli di destinazione del «gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione», alla trasformazione del Veneto in Regione a Statuto speciale<sup>7</sup>. Dall’opera di radicale sfrondamento compiuta dalla Corte costituzionale residuava solo il quesito – generico – relativo all’attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», che riproduceva letteralmente la locuzione contenuta nell’art. 116, c. 3, Cost.

Tale riferimento testuale si leggeva anche nel quesito della Regione Lombardia, che però metteva esplicitamente in campo anche il tema delle «relative risorse» (cioè alle risorse che devono seguire il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni), e affermava il carattere generale del conferimento richiesto («... con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all’articolo richiamato [116, c. 3]»<sup>8</sup>).

Ne risultò un campo di decisione troppo ristretto per poter far ritenere la legittimazione popolare, su base referendaria, di spinte separatiste quali disegnate dalle retoriche invalse a quel tempo nelle due Regioni del Nord.

Al mito fondativo si legavano il sostegno “culturale” e le giustificazioni “tecniche” alle istanze di devoluzione avanzate; tutti tali fattori – mito fondativo, base “culturale”, giustificazioni “tecniche” – fatti della stessa sostanza ideologica a sostegno di un’opzione politica di fondo: avendo il Mezzogiorno d’Italia lucrato risorse a spese del Nord, e avendole dilapidate, ora doveva essere chiamato a “restituirle”.

## 2. Dopo il disvelamento

Si chiude, dunque, la prima fase, dell’occultamento, e si apre la seconda, col disvelamento: tale seconda fase è quella della considerazione dei documenti e dei dati da parte della comunità scientifica, e di un dibattito molto polarizzato, in cui non tutti i giuristi appaiono immuni dalle passioni della militanza territoriale, che talvolta giungono a soverchiare le ragioni del metodo scientifico.

<sup>6</sup> Legge 28 aprile 1983, n. 34; legge 25 maggio 2017, n. 15.

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sent. (29 aprile) 25 giugno 2015, n. 118.

<sup>8</sup> Una descrizione accurata della vicenda referendaria in discorso è dovuta a O. CARAMASCHI, *Il referendum per l’autonomia in Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2019, n. 1, 20 marzo 2019.

Un elemento fattuale appare non controverso, perché non negabile: la richiesta di trasferimento generalizzato di funzioni dallo Stato, avanzata dalle tre Regioni del Nord, non ricerca un fondamento giustificativo proprio, ma è *strumentale* (in senso stretto, senza volere attribuire al lemma alcun significato valutativo deteriore) alla captazione del gettito erariale in ciascuna delle Regioni richiedenti.

Alla base delle proposte di trasferimento pressoché generalizzato delle competenze identificate dall'art. 117, cc. 2 e 3, Cost. verso le tre Regioni che hanno dato avvio al processo devolutivo, v'è il concetto di *residuo fiscale*. Tra la somma dei tributi pagati in ciascuna di tali Regioni del Nord e la spesa pubblica erogata in quelle medesime Regioni – si sostiene – v'è una differenza positiva: i tributi pagati eccedono largamente la spesa; tale differenza è il *residuo fiscale*, ed è quanto le Regioni del Sud hanno sottratto e sottraggono a quelle del Nord – essendo la spesa pubblica a Sud molto più elevata che al Nord – e che perciò debbono a esse “restituire”.

In realtà, messo in campo in questo modo, il *residuo fiscale* è locuzione vuota di significato scientifico.

Il concetto di *residuo fiscale* fu definito da James M. Buchanan per identificare un parametro di valutazione dell'attività redistributiva affidata al decisore pubblico<sup>9</sup>: i residui fiscali derivanti semplicemente dalla presenza in un determinato territorio di cittadini dotati di maggior reddito sono eticamente giustificati, ma il decisore politico deve garantire che, a parità di reddito, i cittadini ricevano uguale trattamento in qualsiasi parte del territorio dello Stato intendano risiedere. Insomma, il concetto di *residuo fiscale* ha senso solo se messo in connessione con lo scopo per il quale è stato elaborato: fondare politiche perequative, intervenendo sulle diseguaglianze misurabili su scala territoriale, per eliminarle.

Adeguatezza dell'attività redistributiva, misurata alla luce di un parametro obiettivo: a tanto è inteso il calcolo del *residuo fiscale* nella sua accezione originaria. Quasi esattamente l'opposto di quanto si assume. Infatti, pervertendo il concetto e facendone applicazione arbitraria, si pretende di porre in essere un processo inteso a cristallizzare o anche ad accentuare la diseguaglianza su base territoriale.

Ammesso che il *residuo fiscale* esista.

SVIMEZ ha dimostrato che, se nella base di calcolo del *residuo fiscale* si comprendono anche gli interessi sul debito pubblico (Residuo Fiscale Finanziario), esso decresce vistosamente, fino a scomparire<sup>10</sup>.

Quanto alla vulgata di un livello di spesa pubblica *pro capite* più basso nelle tre Regioni che hanno chiesto originariamente la differenziazione, a confronto con le Regioni del Sud, essa è smentita se non si considerano i dati della Ragioneria generale dello Stato, che si

<sup>9</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and fiscal equity*, in *American Economic Review*, vol. 40, 1950, n. 4, pp. 583 ss.

<sup>10</sup> Cfr. *Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale*, 10 aprile 2019, nota 5, in [www.svimez.info](http://www.svimez.info). Cfr. altresì A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2018, n. 1-2, pp. 5 ss.

riferiscono alla spesa pubblica regionalizzata – solo il 43 per cento del totale – ma i Conti Pubblici Territoriali (CTP), riferiti alla spesa erogata dalla pubblica amministrazione nel suo complesso: così calcolando, le tre Regioni balzano in cima alla classifica formulata per entità dei finanziamenti, e la spesa per abitanti e per settori risulta assai minore al Sud<sup>11</sup>. I dati della Banca d'Italia confermano poi che la spesa primaria corrente nel Mezzogiorno è inferiore a quella del Centro-Nord, poiché corrisponde, rispettivamente nelle due macroaree, al 12,8 e al 27,7 per cento del PIL; in termini pro capite, 10.600 euro per un cittadino residente nel Mezzogiorno, a fronte di 12.000 euro per un cittadino residente nel Centro-Nord<sup>12</sup>.

I dati mettono in mora la tecnica del “trascinamento” delle risorse attraverso la devoluzione immotivata delle competenze, facendo riprendere quota all'idea – assai ragionevole, per quanto negletta nella prassi politica – che ogni riassetto dei poteri tra centro e periferia debba conformarsi a un principio di razionalità e di efficiente garanzia dei diritti, specie quando si operi “per differenziazione”, venendo in primo piano, in tal caso, il principio di perequazione a favore dei «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, c. 3, Cost.).

La tecnica di necessaria applicazione è quella dell'*analisi delle funzioni*.

Alla richiesta immotivata – immotivata dal punto di vista ordinamentale, motivatissima sotto il profilo ideologico e della competizione per le risorse – viene opposta la domanda: perché trasferire? Viene cioè opposto che occorre stabilire quale sia la dimensione “obiettiva” della funzione, quale la dimensione dell'interesse implicato dal suo esercizio, quale *di conseguenza* il livello territoriale migliore al quale allocare la funzione. La tecnica dell'analisi delle funzioni – collaudata con successo in Italia all'epoca del maggiore e più organico trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle Regioni, compiuto nella seconda metà degli anni Settanta del Novecento (da allora non superata, e tuttavia pretermessa, con scelte di dislocazione conducenti a risultati disfunzionali) – risponde a tale domanda maggiore, e alle domande implicate.

Essa, peraltro, dev'essere affinata, ampliando il quadro oltre i confini dell'analisi integrata competenze-procedimenti, in chiave interdisciplinare. Così, gli economisti possono preliminarmente fornire elementi utili a stabilire se, nell'esercizio di una determinata funzione in un determinato contesto regionale, le ragioni dell'“economia di scopo” prevalgono su quelle dell'“economia di scala”, in tal caso potendosi pensare di trasferire competenze verso la Regione. Viceversa, il trasferimento sarebbe controindicato. Gli storici, gli scienziati sociali e della politica possono aiutare a identificare le competenze che tocchino un bene pubblico di natura tale da coinvolgere l'identità nazionale o che tocchino beni vitali: que-

<sup>11</sup> *Ibidem*. Cfr., anche L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, *Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato*, in *lavoce.info*, 11 giugno 2019.

<sup>12</sup> Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, novembre 2019, p. 48.

ste competenze vanno saldamente conservate allo Stato (si pensi a “materie” quali l’ambiente, i beni culturali, le infrastrutture, l’istruzione, in ordine alle quali tale valutazione preliminare dirimente appare imprescindibile).

Col disvelamento, e con il lavoro compiuto, in particolare nel Mezzogiorno in sede universitaria anche in cooperazione con consolidati enti privati di ricerca<sup>13</sup>, la questione del regionalismo differenziato si ripropone all’attenzione delle forze politiche al governo, che erano sembrate in parte pedissequamente orientate dalle Regioni proponenti, con la sponda degli esponenti dell’Esecutivo “competenti per materia”, in parte non del tutto consapevoli della portata degli eventi che si prospettavano. In quella compattezza molle si aprono, dunque, fessurazioni vistose, e l’obiettivo perseguito con l’occultamento – affidare l’esito del processo a una “registrazione” parlamentare senza sussulti, assentita per inerzia sotto la spinta dell’attivismo delle Regioni del Nord – si mostra impossibile. Aperta poi la crisi nell’agosto 2019 e formato un nuovo Governo assai meno aperto alle pulsioni separatiste, si creano le condizioni per portare in sede istituzionale le questioni segnalate in sede scientifica. Tale sede istituzionale è la Commissione di studio in materia di autonomia differenziata, insediata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie<sup>14</sup>.

Intanto pressoché tutte le altre Regioni – a scopo emulativo o per rivendicare la presenza al tavolo della negoziazione con il Governo a pari titolo con le tre Regioni “proponenti” o per cogliere quella che viene percepita come un’occasione per captare risorse, o per tutti tali motivi insieme – presentano propri schemi di dislocazione delle competenze (nessuno dei quali sostenuto *of course* da una riconoscibile analisi delle funzioni).

### 3. Nella Commissione per le autonomie

Nella Commissione per le autonomie entrano, quasi naturalmente, le due questioni cardine toccate nel concitato dibattito politico e scientifico: il *come*, il procedimento parlamentare connesso alle intese, dopo l’abbandono della soluzione che prevedeva l’applicazione dell’art. 8, c. 3, Cost.<sup>15</sup>; il *che cosa*, il criterio per compiere i trasferimenti e i contenuti di essi.

Sul *come*.

<sup>13</sup> Di rilievo le analisi e le iniziative messe in campo, a partire dall’estate del 2019, dall’Università di Napoli Federico II e da SVIMEZ.

<sup>14</sup> La Commissione di studio in materia di autonomia differenziata è stata istituita con D.M. 3 dicembre 2019 e si è insediata il 10 dicembre 2019.

<sup>15</sup> L’evidente diversità di contesto in cui si collocano le «intese» ex art. 116, c. 3 e le «intese» ex art. 8, c. 3, Cost. – essendo queste ultime riferibili a un quadro di relazioni che si è giunti ad accostare a quello dei rapporti tra soggetti del diritto internazionale – ha suscitato incertezze tali da indurre ad abbandonare l’ipotesi di assimilazione procedimentale.

È noto che dell'art. 116, c. 3, non sono state mai prodotte norme di attuazione; e che anzi taluno le ha ritenute non necessarie, in ragione del carattere autoapplicativo del disposto costituzionale, o solo opportune<sup>16</sup>. Quale che sia la soluzione dogmaticamente migliore, resta il dato che la carenza di norme di attuazione, se non una preclusione in senso formale, si è rivelata un ostacolo di fatto insuperabile a porre in opera la differenziazione per quella via.

La via maestra sarebbe perciò quella di comporre le norme di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. in una legge costituzionale, soluzione la più desiderabile sotto diversi punti di vista: linearità e certezza nella definizione del processo di produzione normativa, condivisione ampia di questo, “pacificazione” delle parti politiche in conflitto nell'accettazione comune della complessità del processo di decisione politica che si apre.

Diversamente – e per una diversa soluzione sembra necessario orientarsi, non essendovi le condizioni politiche per mettere in campo il procedimento ex art. 138 Cost. – sorge il problema di identificare una forma capace di irrigidire il parametro senza salire oltre il livello ordinario della legge.

Nel corso dei lavori della Commissione, tale forma, è stata individuata nella delega legislativa (va subito detto che la proposta non ha trovato ascolto, ma valga esporla perché intesa a risolvere problemi rimasti irrisolti nelle forme che hanno poi trovato – provvisoriamente? – campo).

Nello schema di produzione definito dall'art. 76 Cost., la legge delegante ripete la propria rigidità dalla norma costituzionale, poiché vale a integrarla come parametro di legittimità del decreto legislativo delegato, atto del Governo. Ciò vale sia per il contenuto materiale di quest'ultimo, sia per il suo procedimento di formazione.

Quanto al procedimento di formazione, è bene conservare memoria dell'impiego delle deleghe per i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni di maggiore dimensione e “successo” (tanto può dirsi della legge n. 382 del 1975 e del decreto delegato n. 616 del 1977), poiché l'esame di quelle vicende mostra sequenze di produzione tali da attribuire al Parlamento ruolo maggiore nella determinazione dei contenuti della legge delegata, pure ascritti formalmente al Governo (ma la forma di produzione per delega è stata adoperata – si potrebbe dire: si è resa necessaria – per tutta la legislazione italiana «di riforma»). Lo strumento per garantire la preminenza parlamentare – già ampiamente sperimentato, con efficacia variabile, in ragione del grado di capacità conformativa prodotta verso il delegato – è quello del doppio parere delle Commissioni parlamentari (permanenti, competenti per materia, o specificamente costituite), su un primo schema di atto delegato e poi su un secondo, deliberato dal Governo sulla base delle prime indicazioni. La maggiore o minore intensità del vincolo che ne deriva a carico del legislatore delegato dipende ovviamente

<sup>16</sup> Per una sintetica bibliografia delle diverse posizioni in tema, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, n. 6, 20 marzo 2019, nota 38.

dallo stato delle relazioni Parlamento-Governo; ma l'esperienza rivela un'intensità crescente per la legislazione «ad alta valenza riformatrice», cioè per la legislazione che realizza un mutamento di orizzonte valoriale e ordinamentale, in ragione del passaggio dall'uno all'altro dei termini di una coppia concettuale radicalmente oppositiva (com'è avvenuto per la riforma del sistema regionale e locale innescato con la richiamata legge n. 382 del 1975, nel passaggio tra i termini accentramento-autonomia territoriale; per la lunga sequenza di riforma del Codice di procedura penale, avviata con la legge n. 108 del 1974, e conclusa con i decreti delegati in attuazione delle legge n. 81 del 1987, nel passaggio da rito inquisitorio a rito accusatorio; per la legge n. 42 del 2009, sul «federalismo fiscale», nel passaggio tra i termini finanza derivata-autonomia finanziaria locale, affidato a un processo di devoluzione, per bloccare il quale, in ragione della crisi finanziaria, è stato necessario il rafforzamento del controllo statale sulla spesa culminato nella revisione degli artt. 81, 97, 117, 119 Cost.).

Ora, nella specie dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., la «legge dello Stato» di approvazione delle intese potrebbe ben essere, in linea di principio, un decreto legislativo delegato, se si guarda al rango di quest'ultima fonte, pariordinata alla legge parlamentare.

Tuttavia, la scarna disciplina costituzionale del nuovo tipo di fonte (il fatto che la deviazione dalla fattispecie definita dall'art. 72 Cost. coinvolga la fase deliberativa dell'atto, indurrebbe, invero, a concludere che sia stato istituito un *nuovo tipo di fonte*, piuttosto che forgiata una *fonte atipica*: il che può non essere privo di conseguenze sul piano dommatico) – legge approvata sulla base di intese – rende necessario definire una modalità della delega, se si opta per questa soluzione, allineata agli artt. 72, 76, 116, c. 3, Cost., considerati in connessione sistematica.

L'art. 116, c. 3 stabilisce che «la legge» di conferimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

Non sembra dubbio che «sulla base» non equivalga a «in conformità»: se così fosse, sarebbe imprescindibile una sequenza in cui la stipula dell'intesa precedesse la legge che a essa fosse tenuta a conformarsi. Ma poiché così non è, il processo che conduce alla conclusione dell'intesa può ben intrecciarsi con il procedimento di produzione della legge, purché le Camere siano sempre chiamate a deliberare a «maggioranza assoluta dei componenti» i contenuti della legge «basata sull'intesa». A maggioranza assoluta dovrebbe essere perciò deliberata la legge di delega al Governo a stipulare le intese, essendo essa vincolata dall'art. 76 a determinare, oltre che il tempo, l'oggetto e i principi e criteri direttivi della disciplina recata dall'atto delegato contenente l'intesa.

Quanto al procedimento, si può prefigurare una sequenza conforme ai parametri costituzionali, ancorata a quattro capisaldi.

Primo: la legge di delega stabilisce la regola – sopra richiamata come ormai «tipica» della legislazione di riforma maggiore prodotta per delega – del doppio parere da parte della Commissione parlamentare competente o di una Commissione parlamentare specificamente istituita.



Secondo: il Governo appresta un primo schema di decreto delegato, «sulla base» di intese preliminari con le singole Regioni interessate; la Commissione parlamentare esamina e propone eventuali modificazioni e correzioni; il Governo definisce intese ultime con le singole Regioni, concludendo la fase “negoziata” del procedimento; la Commissione parlamentare delibera il suo parere finale, in ragione del quale il Governo adotta i decreti legislativi contenenti la disciplina delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Terzo: del secondo parere, la legge di delega stabilisce il carattere “conforme”, cioè non derogabile né modificabile dal Governo in sede di esercizio della potestà legislativa delegata, ed esso è deliberato dalla Commissione parlamentare «a maggioranza assoluta dei componenti», per queste ragioni: l’art. 116, c. 3, impone che la legge di conferimento sia approvata «dalle Camere», ovviamente in tutti i suoi contenuti, sicché occorre mettere in campo una sequenza finale in cui la parola ultima spetti al Parlamento, e al Governo residui la restituzione formale della determinazione parlamentare nel decreto delegato; la regola della deliberazione «a maggioranza assoluta dei componenti» deve valere per il *plenum* come per la sede decentrata, precipuamente perché in essa si delibera in via sostanzialmente definitiva.

Quarto: nell’ambito della sequenza articolata tra legislatore delegato e Commissioni si dà campo agli enti locali, in ragione della posizione a essi attribuita nel procedimento sommariamente definito dall’art. 116, c. 3, per affrontare, in specie, la questione, non nuova, della possibile deriva verso un “centralismo regionale” lesivo del principio di pariordinazione ex art. 114, c. 1, Cost. (questione che tocca più direttamente la posizione delle Città metropolitane).

Possono prevedersi alcune obiezioni, alla luce dell’art. 76 e dell’art. 72 Cost.

Quanto all’art. 76, si potrebbe sollevare la questione, classica, del carattere «nuovo» del potere affidato al Governo in forza della delegazione, sostenendo la preclusione per il Parlamento delegante di limitare il potere delegato oltre la soglia dello svuotamento (salva l’ipotesi della revoca, esplicita, o implicita per legiferazione diretta sulla materia). Ma in un contesto tanto potenzialmente accidentato, per la qualità dei soggetti partecipanti e per la peculiarità del modo di partecipazione definito dal meccanismo delle previe intese, in cui si compie una cooperazione tanto plurale di volontà, e in cui il processo di integrazione politica è connotato da una complessità tanto difficile da “addomesticare” in un adeguato procedimento di produzione legislativa, una lettura sistematicamente integrata degli artt. 116, c. 3, e 76 Cost., la cui elevata «elasticità» è comprovata dall’esperienza nell’intera parabola della sua applicazione in epoca repubblicana, consente di concludere per la praticabilità dell’ipotesi proposta. Il Governo, invero, avrà, nel processo di produzione legislativa, un ruolo sostanziale di raccordo tra i soggetti “partecipanti” e “stipulanti”, da una parte, e il Parlamento dall’altra, ben lontano da funzioni di mera ratifica.

Quanto all’art. 72, considerato che il parere conforme può essere ritenuto espressione del potere sostanziale di deliberare infine la legge, torna l’obiezione del divieto di «deferire a commissioni» l’approvazione di «leggi in materia costituzionale». Obiezione che vale se a tale ultimo novero venga ascritta la legge di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, c. 3. Ma, a parte la perdurante difficoltà a definire la

categoria, si potrebbero ritenere queste leggi come «materialmente costituzionali» solo se a esse venisse ascritta la possibilità di modificare l'ordine delle competenze definito dall'art. 117 Cost. Ma ciò non è: una corretta considerazione dell'art. 116, c. 3, che sia ancorata al testo e al tessuto sistematico in cui esso si colloca, e che non sovrapponga preferenze ideologiche o narrazioni di politica politicante alle tecniche dell'interpretazione, laddove è detto di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *concernenti* le materie, non legge la possibilità di dislocare le *materie*, ma soltanto alcune funzioni in esse rientranti (e non per “blocchi” tanto estesi da “esaurire” tutte le fattispecie comprensibili nella materie); per arrivare a tanto occorrerebbe una legge di revisione costituzionale.

Non essendovi, dunque, coinvolgimento di «materia costituzionale», non v'è divieto di procedimento decentrato ex art. 72, c. 4, Cost.

Come si accennava, questa ipotesi non ha trovato campo, essendo stata invece accolta la proposta, venuta in prima battuta dal Ministro (come riferisce la stampa) e forse tacitamente, e in contrasto con i proclami, condivisa dalla Regioni “proponenti” (o almeno da queste, nella sostanza, non avversata, nonostante alcune iniziali manifestazioni critiche), di una “legge-quadro”, che dovrebbe indicare «obiettivi e modalità di attuazione», cui le intese tra lo Stato e le singole Regioni si dovrebbero conformare. Lo scenario normativo sarebbe completato con la determinazione dei LEP (e degli «obiettivi di servizio su tutto il territorio nazionale», il cui rapporto di alternatività o di specificazione rispetto ai LEP non è stato ancora oggetto di chiarimento concettuale) per atto amministrativo del Governo.

Resta il problema non risolto sul piano tecnico: la legge-quadro, per il suo rango gerarchico, non potrebbe vincolare né nei contenuti né nelle forme la nuova figura di legge introdotta per l'approvazione delle intese; quest'ultima, di livello ordinario anch'essa, potrebbe liberamente derogare in ogni sua parte a qualsivoglia legge anteriore pariordinata. Problema non risolto sul piano tecnico, dunque, ma affidato al dispiegarsi materiale delle relazioni politiche, in un momento in cui le si poteva ritenere favorevoli.

Sul *che cosa*.

La prima domanda, preliminare e dirimente, proposta all'attenzione della Commissione, è sul *quantum* di differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost. sia da considerare necessario.

Il sistema dei poteri locali, nel rapporto con lo Stato, si ispira – esplicitamente, dopo la revisione del titolo V della Parte Seconda della Costituzione con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 – al principio di sussidiarietà e, tra i corollari di questo, al principio di efficienza-adequatezza per differenziazione (art. 118, c. 1: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»).

Pertanto, superato il parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, che orientava il quadro funzionale prima della revisione del Titolo V compiuta nel 2001, è consentita già oggi la allocazione, con legge statale ordinaria e con legge regionale, di funzioni amministrative ai vari livelli di governo, anche distinguendo tra enti della medesima categoria. In specie, la diversificazione può compiersi sia “perimetrando” le funzioni amministrative *proprie* delle Regioni, delle quali non si rende necessario l'esercizio unifor-

me tra gli enti di pari livello, sia conferendo *ulteriori e specifiche* funzioni amministrative variando la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo.

Nel secondo caso, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, il conferimento di funzioni amministrative statali alla Regione può essere accompagnata dalla delega a essa della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6), integrando a livello regionale funzione amministrativa e funzione normativa, benché di rango regolamentare. E tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia se fosse accompagnata da una contestuale corrispondente opera di delegificazione<sup>17</sup>.

A tali conclusioni, in ragione delle innovazioni normative intervenute anche a livello costituzionale, è giunta, ormai da tempo, quella dottrina che, assunto sempre con nettezza il punto di vista orientato alla massima valorizzazione del principio di autonomia ex art. 5 Cost., ha osservato nel corso dei decenni gli sviluppi dell'ordinamento italiano mantenendo fermo il metodo scientifico, mentre impraticabili massimalismi intesi a dissolvere l'unità della Repubblica si alternavano a opposte pulsioni verso il ridimensionamento e persino la soppressione dei soggetti di autonomia (Regioni incluse). Si tratta di studiosi pienamente consapevoli dei tratti connotativi del tipo di Stato nella sua parabola storica, ai quali non possono di certo ascrivere intenti "riduzionisti"<sup>18</sup>.

Alla luce di tale tradizione di studi, la disponibilità del richiamato ampio strumentario della diversificazione induce a porre nella giusta dimensione l'art. 116, c. 3 Cost.: il ricorso a esso si può giustificare solo se, ai fini di un migliore esercizio delle funzioni (cioè meglio corrispondente a un principio di efficienza-adequatezza), si renda necessario accompagnare alla dislocazione di funzioni amministrative (anche normative e anche normative in seguito a delegificazione), dallo Stato verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa.

Se questo è l'ordine razionale delle cose, si deve ritenere che la messa in opera del nuovo tipo di legge previsto dall'art. 116, c. 3, Cost. debba essere preceduta da un'adeguata analisi delle funzioni, e da un'analisi di impatto (AIR), specie con riferimento agli effetti dell'attribuzione delle nuove competenze sull'organizzazione e sul funzionamento delle singole amministrazioni regionali destinatarie, valutandone in via preventiva la capacità di

<sup>17</sup> Peraltro, il campo di intervento e le potenzialità di incremento dei poteri regionali sono ancora molto grandi, se si considera che, «a quasi vent'anni» dall'entrata in vigore della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, mancano «ancora alcune leggi importanti, a cominciare dai provvedimenti attuativi dell'art. 118 Cost.»: G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in questa *Rivista*, 2020, n. 1, p. 127.

<sup>18</sup> Non si tratta, in questa sede, di fare una rassegna di autori – tanto più in un momento in cui la questione del regionalismo differenziato ha prodotto una catastrofe discorsiva nel rapporto tra il precipitato del *mainstreaming* e certe militanze "nordiste" – ma solo di dire che la pressoché intera cultura giuridica italiana "di parte regionalista", attiva nelle riviste di settore e che, non solo ha partecipato più intensamente al dibattito scientifico, ma si è anche talvolta "compromessa" operando a ridosso del legislatore in ruolo ausiliario di consulenza (dovendosi rassegnare, non di rado, a rimanere inascoltata), ha sempre tenuto ben saldo innanzi a sé i principi di eguaglianza e di unità della Repubblica; mentre i "dissolutori" sono stati e restano assai rari, e di limitata influenza, per quanto pregevole sia la loro produzione scientifica.

esercitare ogni funzione da trasferire in maniera più efficiente e più corretta di quanto non possa avvenire nell'opzione alternativa della conservazione alla sfera d'azione dello Stato. E, quale che sia lo strumento prescelto – legge delega, non ritenuto praticabile, o legge-quadro, proposta prevalente – non sarà possibile pretermettere alcune questioni fondamentali.

Trattandosi di una devoluzione di funzioni legislative e amministrative, essa dovrà conformarsi ai consolidati criteri di organicità e completezza, a fini di esercizio efficiente, e dovrà compiersi, per ciascuna Regione, sul fondamento di un'analisi intesa a definire i rapporti di connessione, implicazione, interdipendenza con altre funzioni regionali e con funzioni da ritenere affidate allo Stato, in ragione della dimensione dell'interesse implicato e della dimensione obiettiva di ogni singola funzione.

L'analisi delle funzioni dovrà comprendere anche un'analisi economica, intesa a valutare se il prevalere delle economie di scala consigli la conservazione delle funzioni nello Stato ovvero il prevalere delle economie di scopo ne suggerisca la dislocazione verso le Regioni. Poiché la nuova dislocazione richiesta «concerne» materie nelle quali le Regioni da «differenziare» hanno già competenze legislative (concorrenti), e amministrative in ragione di trasferimenti precedenti, e le hanno già messe in opera, eventuali ulteriori devoluzioni dovranno essere precedute da verifiche di impatto (VIR), per valutare la *performance* conseguita: alcuni ambiti materiali potrebbero, infatti, risultare “saturi” in una singola Regione e non tollerare ulteriori estensioni delle competenze.

In via preliminare, si dovrà stabilire in quali ambiti solo l'esercizio delle funzioni accentratamente nello Stato garantisca in misura adeguata diritti fondamentali e conformità al principio di eguaglianza (già il dibattito, in atto in sede politica e scientifica, segnala la necessità di sottoporre a scrutinio stretto di legittimità costituzionale ogni trasferimento che riguardi sanità, istruzione e grandi infrastrutture).

Su queste basi dovranno essere identificati l'oggetto e i principi e criteri direttivi della devoluzione.

Poiché secondo l'art. 116, c. 3, la devoluzione differenziata alle Regioni deve compiersi «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119», cioè perseguendo esiti di perequazione, e poiché questa non è perseguibile, a regime, se non con la preliminare determinazione dei LEP, si possono prefigurare due strade: determinazione da parte della stessa legge di devoluzione negoziata, che dunque, per questa parte, sarebbe norma di disciplina diretta; delega al Governo (sembra, invero, corretto leggere l'art. 117, c. 2, lett. m, come una riserva di competenza all'atto legislativo dello Stato, non solo nei rapporto con la potestà legislativa delle Regioni, ma anche nel rapporto con la potestà amministrativa del Governo). Nella seconda ipotesi, che trova campo se si assume (realisticamente) la definizione dei LEP a costi standard come un obiettivo di medio periodo di durata difficilmente quantificabile, è assolutamente necessario, al fine di garantire la conformità del processo all'art. 119 Cost., definire il criterio di ripartizione delle risorse da applicare per tutto il periodo di transizione, criterio da sostituire immediatamente a quello della spesa storica, finora sperimentato e rivelatosi inadeguato perché tale da cristallizzare o accentuare gli squilibri. Inserito nel processo di produzione proposto – articolato tra disciplina legislativa diretta e

delega – tale nuovo criterio deve risultare automaticamente incentivante al conseguimento dell’obiettivo di definire i LEP e inteso ad assicurare l’avvio del percorso perequativo in attuazione della legge 42 del 2009. La legge di devoluzione differenziata dovrebbe quindi stabilire immediatamente – cioè prima dell’avvio del processo di dislocazione delle funzioni – il criterio operativo e l’intensità dell’azione perequativa, assumendo a riferimento le risultanze dei Conti Pubblici Territoriali. Stante il vincolo di bilancio, ciò comporta la determinazione di un fabbisogno standard a costi standard, sulla base del quale ripartire equamente tra le Regioni le risorse, per garantire Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) compatibili, in ciascun territorio, con le risorse di bilancio.

Il dettaglio delle serie storiche di medio-lungo periodo per tutte le funzioni in tutti i territori fornito dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali rappresenta – come dimostrato dagli studi SVIMEZ<sup>19</sup> – il migliore strumento di traslazione dei costi storici. Dunque, l’adozione, ai fini della ripartizione delle risorse, del riferimento alla spesa *pro capite*, nazionale e di lungo periodo (integrata da eventuali parametri correttivi di scala territoriale), è idonea, nel periodo di transizione, sia quanto all’incentivo a determinare i LEP sia quanto alla funzione perequativa.

Questo lo stato dell’arte quando interviene l’emergenza sanitaria, che rende necessarie le misure di confinamento e stravolge anche i termini del regionalismo differenziato (oltre che della questione meridionale).

#### 4. Irrompe la pandemia

Due sono gli effetti rilevanti, nel presente discorso, prodotti dalla pandemia: il dualismo Nord-Sud e la debolezza strutturale del Mezzogiorno si rivelano, grazie alla nitida efficacia pedagogica dei fatti terribili che rimodellano la storia, come un problema di tenuta dell’intero sistema economico nazionale, denunciando come un’illusione la prospettiva di uno sviluppo autonomo del Nord, in “piccole patrie” regionali, libere della “palla al piede” del Mezzogiorno, e mostrando il drammatico ritardo ideologico di chi si ostina (e non manca mai chi si ostina) a riproporre temi quali la restituzione del residuo fiscale; la pandemia e le sue conseguenze mettono sotto pressione il sistema dei poteri regionali, e si scopre come l’efficienza inarrivabile delle amministrazioni regionali del Nord, e perfino la impermeabilità di esse a meccanismi di inquinamento corruttivo, hanno ben labile fondamento. Sul primo versante, nessuno può negare che le misure di confinamento si siano rivelate un potente moltiplicatore delle diseguaglianze, essendo molto diverse le condizioni materiali nelle quali esse hanno inciso. E la diseguaglianza come divario su base territoriale, come

<sup>19</sup> I cui esiti sono richiamati nella Nota per l’audizione di SVIMEZ presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata, Roma, 10 dicembre 2019, in *Inx.svimez.info*.

“frattura” Nord-Sud, viene in primissimo piano e con caratteri specifici quanto al conto che essa presenta allo Stato per antiche carenze di intervento: se, in termini generali, il grande compito cui è chiamato il legislatore è quello di rimuovere le disequaglianze derivanti dal diritto dell'emergenza sanitaria prodotto nel corso della pandemia, o da esso accentuate, venendo in campo la funzione dello Stato come soggetto redistributore, quanto alla correzione dell'asimmetria territoriale tale funzione è da esercitare integrandola con una forte azione razionalizzatrice del quadro delle competenze. In conseguenza della pandemia, la caduta del PIL – emerge dalle rilevazioni SVIMEZ contenute nelle *Previsioni 2020-2021*<sup>20</sup> – è severa in tutto il Paese, ma maggiore nel Centro-Nord, perché su di essa incide la crisi del commercio mondiale e dunque la caduta delle esportazioni, maggiore a Sud, ma che incide sul PIL di più nel Centro-Nord (per oltre il 30%, rispetto al 10% nel Mezzogiorno). A ciò si aggiunge la caduta della spesa turistica, specie riferita agli stranieri: siccome l'offerta è più ampia e strutturata nel Centro-Nord, qui l'elasticità dell'*output* nei servizi turistici è doppio rispetto al Sud. Di conseguenza, il crollo generale incide in misura proporzionalmente maggiore sul PIL della prima macroarea. Anche la caduta del reddito disponibile per i consumi delle famiglie è molto considerevole nel Paese, per la contrazione del volume dell'occupazione, ma minore a Sud, per l'incidenza delle prestazioni sociali, in cui confluiscono le misure di sostegno al reddito, comparativamente maggiori.

Un tale quadro deriva dal carattere “simmetrico” dello *shock* economico da pandemia: questo ha colpito “tutti allo stesso modo”, e perciò, se si prende a riferimento il PIL e i fattori che entrano a comporlo, il primo impatto è stato minore per le aree strutturalmente più deboli (beninteso, nella generale drammaticità della situazione).

Ma tutte tali debolezze strutturali, se non affrontate adeguatamente e tempestivamente, sono destinate a porre in posizione di grave disfavore il Mezzogiorno nella fase della ripresa: ancora secondo le *Previsioni 2020-2021* di SVIMEZ, il rimbalzo del PIL nel 2021 (dato per fermo che per allora si sia usciti dalla pandemia, o che i fenomeni non abbiano a ripetersi in misura paragonabile all'entità raggiunta nel 2020) dovrebbe essere più che doppio nel Centro-Nord rispetto al Sud. Quasi doppio il calo dell'occupazione nel Mezzogiorno rispetto al calo atteso nell'altra macroarea (6%, a fronte del 3,5%)<sup>21</sup>.

Al cospetto di tanto, la domanda è: un tale squilibrio può continuare a essere accettato? E ne può essere accettato l'aggravamento, prospettando l'abbandono del Mezzogiorno a un declino inevitabile, con il solo intendimento di tenere immune il Nord dalle conseguenze di esso, e anzi traendone fattori di maggiore prosperità per alcune aree settentrionali, secondo “mentalità estrattiva”?

A questa domanda rispondono di sì coloro che – adducendo una pretesa di “restituzione” del “residuo fiscale” dal Sud al Nord – hanno vagheggiato, già quando la pandemia non

<sup>20</sup> *Previsioni SVIMEZ 2020-2021*, in *lrx.svimez.info*, p. 2.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 3.

era neppure immaginata, il descritto regionalismo “separatista”. Gli stessi attori oggi avanzano la pretesa di ottenere, per le aree poste al Nord del Paese, non solo il risarcimento dei costi derivanti dal blocco delle attività e il ristoro delle sofferenze sopportate dalle popolazioni locali, ma anche un accesso privilegiato alle risorse dell’Unione europea.

E, invece, la maggiore “riforma” strutturale per poter consentire la resilienza dell’intero sistema economico, e il migliore e più fecondo impiego di quelle risorse, è proprio un mutamento radicale di paradigma nelle politiche economiche, una linea di governo del dualismo intesa al suo superamento, all’integrazione Nord-Sud, facendo del Mezzogiorno il “secondo motore” dello sviluppo, un motore da far girare sul versante mediterraneo. Tanto più perché i dati economici smentiscono l’idea di un dinamismo della “macroregione Nord” paragonabile alle aree europee più forti: se si guarda alle graduatorie stilate in base al reddito *pro capite* regionale, le Regioni del Nord scivolano inesorabilmente e velocemente in basso a partire dal 2000, segnalando un grande e crescente divario con i soggetti omologhi in ambito UE<sup>22</sup>.

Insomma, senza politiche di superamento della frattura Nord-Sud, l’intero sistema economico italiano è condannato a un declino sempre più rapido.

Quanto poi alla presunta maggiore efficienza dei servizi in alcune Regioni, sostenuta apoditticamente o con l’ausilio della selezione arbitraria dei dati, il Covid-19 si è incaricato di compiere un’impeccabile analisi delle funzioni, scevra da ogni pregiudizio ideologico, e ha condotto a ritenere che in alcuni ambiti-chiave, quali la sanità, non solo non può trovare campo la richiesta di ulteriori competenze (e risorse) in assenza di qualsiasi analisi di impatto, ma che occorrerebbe rimeditare i processi conducenti a concedere un margine di autonomia tanto ampio da consentire di costruire sottosistemi di scala regionale, organizzativamente non sostenibili e perciò collassati sotto l’incalzare dell’emergenza, e tanto improntati a disegualianza e tanto lesivi delle connotazioni universalistiche e nazionali del servizio<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> «...allarma il fatto che, nonostante le consistenti trasfusioni di risorse dal Sud ... procede un sistematico smottamento strutturale del Centro-Nord, che, già evidente prima della crisi finanziaria del 2007, prosegue e accelera. Dalla graduatoria stilata in base al reddito pro-capite regionale in percentuale di quello medio UE, emerge che dal 2000 al 2007 la nostra punta di diamante – la Lombardia – scivola dal 17° al 29° posto *per retrocedere poi al 42° posto nel 2017*; l’Emilia-Romagna passa dal 25° posto del 2000 al 41° nel 2007, al 54° nel 2017. Similmente il Veneto, dal 36° al 54° nel 2007, e al 70° nel 2017. Il Piemonte sprofonda dal 40° al 60° posto e al 98° posto nel 2017. La caduta libera delle “regioni forti” segna quel divario Nord-UE imbarazzante, del quale non è politicamente corretto parlare. È sul parallelo deterioramento della graduatoria delle Regioni meridionali che si appunta in genere l’attenzione che evidenzia il divario Nord-Sud...»: A. GIANNOLA, *Il Sud in bilico. La fine del blocco e le (non incoraggianti) prospettive*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 648.

<sup>23</sup> Cfr. D. MORANA, *Una differenziazione davvero necessaria? Qualche osservazione (e molte perplessità) su Lea, organizzazione sanitaria e tutela della salute nell’ottica dell’art. 116, u.c., Cost.*, in questa Rivista, n. 1/220, p. 245: «... la differenziazione già percorsa e sperimentata non ha risparmiato una preoccupante deriva sul piano dell’eguaglianza sostanziale: essa si è mostrata, insomma, nel suo volto patologico, cioè come volano di un divario sostanziale tra servizi sanitari regionali nel soddisfacimento del diritto alla salute sui rispettivi territori». E già C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in questa Rivista, n. 3/2018, p. 663: «... il punto costituzionalmente più critico

In ragione di tutto ciò, nella Commissione ministeriale si è determinato uno stato di sospensione, un interludio, in cui forse si apre la prospettiva di considerare la differenziazione uno dei profili, e non quello dominante, di un intervento complessivo di razionalizzazione del quadro delle competenze, e nessuno ha mosso particolari obiezioni quando è stata riproposta l'introduzione di una delega per il riordino in quella "legge-quadro", sulla cui intangibilità quale modo di produzione la riflessione si era interrotta prima della pandemia.

## 5. Che sarà del regionalismo differenziato?

L'esperienza delle autonomie insegna all'osservatore a non dare nulla per acquisito, e a non considerare alcuna previsione tanto plausibile da far scommettere con certezza sull'esito.

Ciò vale tanto più per il regionalismo differenziato – come concetto, come pratica e come ideologia – sul quale agiscono molte forze e che ha avuto massimo fulgore quando è divenuto la bandiera del "populismo territoriale", mentalità diffusa più che programma di una determinata forza politica.

Ma una cosa forse si può dire: l'uso che se ne prospettava, di strumento di trasformazione del *tipo* di stato al fine di mutare la *forma* di Stato, approfondendo le diseguaglianze, anche su scala territoriale, e riducendo la tutela dei beni vitali, oggi trova condizioni politico-istituzionali assai più difficili per affermarsi rispetto al tempo in cui è stato concepito.

---

del sistema è che le differenziazioni tra modelli vanificano quell'eguaglianza fra cittadini nel godimento del diritto alla salute che costituisce l'orgoglio del nostro servizio sanitario». Sui caratteri del comparto sanitario, R. BALDUZZI, *Ci voleva l'emergenza Covid-19 per scoprire che cos'è il Servizio sanitario nazionale?*, in questa *Rivista*, 2020, n. 2.