



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



L'INCERTO PERCORSO DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ALLA PROVA DELL'EMERGENZA SANITARIA COVID-19

L'emergenza sanitaria determinata dal covid-19 ha evidenziato i limiti dei meccanismi di raccordo tra i diversi livelli di Governo territoriale e l'incertezza del quadro delle competenze così come il legislatore le aveva disegnate, con la riforma del Titolo V della Costituzione. Nel quadro attuale nasce, quindi, l'esigenza di ritrarre un nuovo impianto del modello complessivo del regionalismo differenziato, non soltanto sotto il profilo strutturale ma anche sotto l'aspetto funzionale.

di **Gianluca Trenta**

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Estratto dal n. 3/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Venerdì 26 Marzo 2021

 Abstract ENG

The sanitary emergency determined by Covid-19 brought to light the limits of the connection mechanisms between different levels of local Governments and the uncertainty of the competences as designed by the legislator with the reform of title V of the Constitution. In the present context rises the need to plan a new system of the overall model of the differentiated regionalism, not only under the structural profile, but also under the functional aspect.

Sommario: 1. Premessa; 2. Breve excursus storico dell'autonomia regionale; 3. La revisione costituzionale del Titolo V alla prova dei suoi limiti; 4. Il regionalismo tra uniformità e differenziazione; 5. Regionalismo differenziato: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia; 6. Alcune riflessioni sullo schema del disegno di legge Boccia; 7. Note conclusive.

1. Premessa

La gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha contribuito, sin dal principio, a mettere in evidenza le criticità del difficile rapporto tra i diversi livelli di governo^[1]. Da qui le difficoltà di dialogo istituzionale tra l'organo centrale dello Stato e quello periferico delle Regioni nell'adottare misure di contrasto alla grave epidemia, con la rivendicazione da parte del potere centrale di maggiori poteri decisionali.

Tale circostanza ha evidenziato, inoltre, soprattutto nella materia della sanità pubblica, quelle criticità dell'assetto inter-istituzionale disegnato dalla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, facendo emergere ancor di più l'asimmetria dei provvedimenti tra i vari livelli istituzionali.

Infatti, con la riforma costituzionale del 2001 l'intenzione del legislatore era proprio quella di rafforzare il principio di autonomia e sussidiarietà, rivendicato nel tempo dalle Regioni, ma tale impianto è risultato per troppo tempo inatteso ed in seguito implosivo durante il periodo pandemico.

Ciò è avvenuto soprattutto per la scelta da parte del Governo di adottare un modello debole di coordinamento tra i vari livelli istituzionali, bypassando quanto previsto dall'ordinamento in relazione alla costruzione di un clima di dialogo reciproco per l'adozione di misure condivise necessarie al contrasto della pandemia da Covid-19^[2].

Pertanto, il costante contrasto tra le decisioni del Governo Conte II e le necessità espresse dalle Regioni è dovuto essenzialmente alla difesa, all'interno dei confini, delle competenze richiamate in costituzione per l'appunto all'art. 117.

Il conflitto delle competenze riguarda le materie concorrenti tra Stato centrale e Regioni, tra cui la sanità pubblica e la gestione amministrativa ad essa affidata, basata su un'azione congiunta tra lo Stato centrale e le Regioni in cui il sistema è prettamente regionale benché, visto dal lato normativo, regolato da norme statali^[3].

L'articolo 32 della Cost. sancisce il diritto alla salute come un interesse di rilievo sia individuale che collettivo, che letto in combinato disposto con l'art. 117 della Cost, co. 3, richiama il diritto alla salute tra le materie devolute alla legislazione regionale, ma l'art. 120, co. 2, della Cost. attribuisce al Governo la possibilità di sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica. A tal proposito è la legge eventualmente a definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

L'art. 32 della l. n. 833/1978 istituisce il Servizio sanitario nazionale e l'art. 117 del d.lgs. n. 117/1998 attribuisce al Ministro della Salute, ai Sindaci e ai Presidenti delle Giunte regionali la competenza ad emanare ordinanze contingibili e urgenti nelle materia riguardanti l'igiene e la sanità pubblica ed infine il d.lgs. n. 1/2018 disciplina il codice della Protezione civile, individuando il ruolo e il potere del Presidente del Consiglio nella materia di salute pubblica.

Per tali ragioni, con l'avvio della grave crisi sanitaria, la gestione della stessa emergenza, ha fatto emergere tutti i limiti sul processo di attuazione dell'autonomia differenziata, non solo nell'ambito della salute pubblica ma anche nelle altre materie di competenza.

In virtù dell'insediamento del nuovo Governo Draghi, l'articolo si prefigge di analizzare il processo evolutivo del regionalismo differenziato fino ai giorni nostri e una seria riflessione sulle possibili soluzioni future che già prima dell'emergenza sanitaria aveva evidenziato forti dubbi di applicabilità intorno all'art. 116, co. 3, della Cost..

2. Breve excursus storico dell'autonomia regionale

Il sistema di autonomia regionale in Italia viene introdotto quale principio cardine del nuovo sistema costituzionale con la Carta del 1948 ove si riscontra il riconoscimento delle autonomie regionali all'interno della unità e della indivisibilità della Repubblica italiana^[4],

previsto dall'art. 5 della Costituzione italiana^[5].

L'Assemblea costituente, inoltre, tramite l'approvazione del Titolo V della Costituzione, introduceva una nuova visione della natura dello Stato italiano^[6], creando un assetto istituzionale interposto tra una concezione di Stato federale e la natura unitaria dello Stato, volto a facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica^[7].

Il combinato disposto di cui all'art. 5 e agli articoli compresi nel Titolo V della Costituzione permettono di comprendere i principi seguiti dai padri costituenti, affermando l'autonomia e il decentramento territoriale unitamente e integralmente all'unità del Paese^[8].

L'art. 5, infatti, introduce il principio della libertà conferita alle realtà territoriali per perseguire gli interessi locali attraverso il riconoscimento di un'autonomia. Il principio autonomistico è un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale ove la Repubblica è una indivisibile e nel contempo riconosce e promuove le autonomie ed il decentramento territoriale^[9].

L'assetto istituzionale del potere politico distribuito a livello locale tra le Regioni, Province e Comuni congiuntamente alla natura unitaria nazionale, sono valori complementari ognuno con un proprio ordinamento autonomo ma integrati perfettamente all'interno del sistema costituzionale^[10].

Bisognerà aspettare, però, la fine degli anni 60 per l'istituzione delle Regioni ordinarie, considerate un'opportunità di una riforma complessiva dello Stato conformemente all'art. 5 della Costituzione^[11] a causa della posizione centralistica di alcuni partiti politici e dell'azione ostruzionistica da parte di alcuni apparati ministeriali preoccupati della perdita di una parte del potere politico; è sempre tra gli anni 50 e 70, inoltre, che si arrivò all'istituzione di alcune Regioni con particolari forme di autonomia, enunciate nello stesso art. 116, comma 1, della Costituzione^[12].

Per la revisione costituzionale organica del regionalismo bisognerà però aspettare la XIII legislatura (fine anni novanta); è in questo periodo che dottrina e politica valutavano le riforme in maniera del tutto positiva tanto da pensare inizialmente all'introduzione di un sistema in senso federale^[13].

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto accanto al genus delle regioni ad autonomia speciale ed a quelle a statuto ordinario un possibile tertium genus, quello delle regioni ordinarie ad autonomia rafforzata^[14].

Per un quadro sintetico e complessivo della revisione costituzionale del titolo V, è opportuno analizzare sinteticamente le discipline contenute in alcuni articoli della Costituzione, in particolar modo quelle riguardanti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.), gli Statuti regionali (art. 123 Cost.), la distribuzione delle competenze normative (art. 117 Cost.) e la ripartizione delle competenze amministrative (art. 118 Cost.).

Per ciò che attiene l'art. 114, con la modifica costituzionale attuata tramite la legge costituzionale n. 3 del 2001, si sono ridisegnati le funzioni degli enti amministrativi e delle comunità locali che, pur nell'unità e indivisibilità dello Stato nazionale, vengono indentificati come enti autonomi, disciplinati da propri statuti e delineati attraverso un sistema interistituzionale a rete. Per tali ragioni, con la revisione costituzionale, tentando di superare la distinzione di Regione a Statuto speciale e ordinario, viene introdotto un parziale regionalismo asimmetrico^[15].

In relazione all'art. 123, il legislatore di revisione costituzionale, oltre a voler circoscrivere gli ambiti di competenza entro i quali lo Stato e le Regioni possono operare, ha cercato di ristabilizzare, rispetto alle disposizioni originarie, una corretta simmetria tra la natura degli Statuti e i rispettivi procedimenti di formazione^[16].

Viene altresì assegnata alle Regioni la esclusiva competenza dell'intero procedimento, secondo un iter non dissimile da quello delle leggi costituzionali così, in un certo senso, da costituzionalizzare la disciplina degli statuti regionali, secondo un modello federale^[17].

Dunque, con tale riforma, viene conferita la facoltà di stabilire la forma di governo regionale e per la prima volta si assiste ad assetti istituzionali differenti tra le regioni^[18].

Per di più, con l'abrogazione del riferimento alle leggi della Repubblica, si ha la conseguente riduzione dei limiti materiali all'autonomia statutaria, purché conforme e in armonia con la Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali^[19].

Le novità costituzionali introdotte, da ultimo, riguardano la potestà legislativa e amministrativa nel rispetto della Carta costituzionale, di cui all'art. 117, in cui vengono elencate le materie di esclusiva competenza dello Stato e di competenza concorrente, lasciando le altre alla competenza legislativa regionale^[20]; in tal modo si è cercato di parificare la legge statale con quella regionale, estendendo così a tutte le Regioni ordinarie una potestà legislativa di tipo esclusivo, affiancandola proprio a quella statale e quella regionale ad autonomia speciale^[21].

In conclusione la riforma costituzionale, oltre ad aver introdotto accanto al genus delle regioni ad autonomia speciale ed a quelle a statuto ordinario un possibile tertium genus, quello delle regioni ordinarie ad autonomia rafforzata, introduce per l'attività amministrativa un criterio di attribuzione delle competenze. Il principio generale può essere espresso nell'affermazione che le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni mentre i criteri adottati vengono individuati nella sussidiarietà (secondo l'art. 118 Cost.), differenziazione (caratteristiche differenti degli Enti) e adeguatezza (idoneità organizzativa), distribuendo le competenze tra i vari livelli istituzionali^[22].

3. La revisione costituzionale del Titolo V alla prova dei suoi limiti

Il legislatore, con la riforma di cui si discute, cercò di strutturare il sistema amministrativo in maniera organica e stabile in continuità tanto con le funzioni amministrative conferite ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane menzionati nell'art. 118 cost., quanto con le funzioni e i compiti amministrativi assegnati dallo Stato e dalle regioni agli enti locali, secondo quanto normato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Le ripartizioni delle competenze normative contenute nell'art. 117 Cost., però, erano già state anticipate dall'art 1 della L. n. 59 del 1997 con il quale venivano conferite le funzioni e i compiti alle regioni ed enti locali per una semplificazione amministrativa.

Durante la fase attuativa emersero i limiti della riforma, riconducibili all'approssimativa formulazione di alcune disposizioni costituzionali. Nello specifico nulla si dice sui caratteri degli organi di collaborazione né sulla modalità di partecipazione alla formazione legislativa statale da parte delle regioni, rimanendo senza contenuto la leale collaborazione enunciata^[23].

Altre problematiche scaturiscono dalla concreta ripartizione delle competenze che alimentano un complesso contenzioso^[24] innanzi alla Corte Costituzionale, prodotto dalle innovazioni normative ^[25]. Allo stesso modo anche il riconoscimento della competenza residuale delle regioni appare illusorio, avendo tale competenza conosciuto limiti tanto espliciti quanto impliciti. I primi riguardano il rispetto dei vincoli europei e degli obblighi internazionali; i secondi, invece, riguardano le materie nazionali di natura trasversale, incidendo sulle materie di carattere regionale^[26].

Inoltre, dalla nuova riforma costituzionale emerge che mentre l'art. 118 Cost. sembra essere indirizzato verso un regionalismo funzionale, attento ai criteri di sussidiarietà e di adeguatezza, l'art. 114 Cost. distribuisce il potere politico-costituzionale su base territoriale^[27].

Ulteriori limiti della riforma del Titolo V riguardano la contraddittorietà all'interno del processo per l'approvazione della revisione, votata da una maggioranza parlamentare al limite, nelle divisioni politiche e nel rapido succedersi di maggioranze politiche contrapposte: i principali gruppi parlamentari d'opposizione, contrari a tale revisione, nel momento dell'attuazione della normativa, si sono ritrovate forze di governo, disattendendo di fatto le riforme^[28].

Altra criticità scaturisce dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che, trovandosi a giudicare il contenzioso sorto sulla scorta del nuovo articolo 117, ha dovuto scegliere tra garantire la continuità del sistema costituzionale pre riforma, verso la quale si è sbilanciata, oppure dare vita ad un nuovo modello di regionalismo sostituendosi al legislatore, soluzione che la stessa Corte non ha perseguito.

Tutto ciò è avvenuto a causa della mancata emanazione di norme finali e transitorie nella legge costituzionale n. 3/2001, che avrebbero assicurato continuità dei processi istituzionali, certezza del diritto e sicurezza giuridica.

Tutto quanto sin qui esposto, circa gli effetti della riforma, ha causato un arresto dell'adeguamento della normativa e delle prassi istituzionali alle stesse disposizioni costituzionali, pausa alimentata da quanto accaduto successivamente all'approvazione della nuova legge di revisione costituzionale del 2005 che, sottoposta nel 2006 a referendum dall'esito negativo, non è entrata in vigore.

Appare interessante accennare anche al dibattito sull'art. 117 Cost., secondo il quale la clausola di supremazia prevede che la legislazione nazionale, nell'interesse generale, può intervenire su materie non di esclusiva competenza dello Stato. Tale potere sostitutivo, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione permette al Governo di sostituirsi alle regioni per garantire la sicurezza nazionale, l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e i livelli essenziali in materia di diritti civili e sociali^[29].

4. Il regionalismo tra uniformità e differenziazione

Come enunciato all'inizio di questo studio lo scopo perseguito dalla revisione costituzionale del Titolo V in merito al regionalismo italiano era quello di garantire l'unità attraverso l'autonomia, obiettivo però fallito a causa della inadeguata normativa di attuazione del regionalismo, sicuramente espressione del principio di differenziazione piuttosto che di quello autonomistico^[30], detonato proprio durante l'emergenza sanitaria.

L'idea di una prospettiva unitaria in un'ottica di innovazione del Paese^[31], come veniva

concepito il regionalismo dai revisori costituzionali, si è trasformata nell'affermazione di un regionalismo uniforme, contrario alla giusta attuazione del principio autonomistico che, invece, avrebbe comportato una differenziazione nella trasformazione della società.^[32]

Le ragioni della mancata attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., devono essere ricercate tanto nel modo in cui la normativa è stata scritta dal Parlamento quanto nelle vicende istituzionali susseguenti all'entrata in vigore della riforma costituzionale^[33].

Con l'art. 116, comma 3, Cost. si inserisce un procedimento che permette alle Regioni, entro alcuni limiti, di conseguire altre forme e condizioni di autonomia, superando il principio di uniformità che aveva messo in difficoltà il principio autonomistico, tramite un percorso diverso per la differenziazione all'interno dell'ottica di Stato unitario^[34]. Da un'analisi di detto comma è possibile percepire ed inquadrare il regionalismo differenziato come uno strumento di rafforzamento del principio unitario a garanzia di un'omogenea salvaguardia dei diritti su tutto il territorio nazionale.^[35]

A tal proposito l'art. 116, comma 3, Cost., deve essere interpretato in combinato disposto con l'art. 119 nonché con legge cost. n. 1 del 2012, riguardante l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali e delle Regioni, nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Sulla base della normativa citata gli enti locali e le Regioni devono rispettare la Costituzione ed i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e finanziare con tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e al fondo perequativo le competenze loro attribuite^[36]. In tale contesto si pongono le basi per l'applicazione del regionalismo differenziato al fine di rafforzare il principio unitario e garantire un uguale livello di diritti in termini di coesione sociale che altro non è che l'essenza dello Stato costituzionale intesa quale organizzazione federale^[37].

Per questi motivi un governo differenziato può essere preferibile rispetto ad uno accentrato, visto il fatto che valorizza i suoi diversi territori per caratteristiche fisiche, economiche, demografiche, sociali e culturali, spingendo le Regioni meno virtuose ad assumere comportamenti conformi a quelli delle Regioni virtuose, garantendo dunque lo sviluppo dell'intero Paese^[38]. Pertanto, per valorizzare le differenti caratteristiche dei territori, le Regioni necessitano di interventi differenziati, oltre che di poteri diversi per qualità e per quantità al fine di poter disporre di strumenti e competenze alternative^[39], con l'obiettivo di conseguire equilibri alternativi tra le diverse varietà e specificità territoriali, in un contesto di organica e solidale valorizzazione dell'intero sistema delle autonomie^[40]. Se così interpretato, il regionalismo differenziato, come previsto dall'art. 116 Cost., comma 3, può rappresentare uno strumento di sviluppo delle Regioni più deboli e di solidarietà tra Regioni ricche e povere quale strumento di unità nazionale^[41].

5. Regionalismo differenziato: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia

È ora possibile valutare, visto quanto sin qui specificato, le modalità e i contenuti della negoziazione tra lo Stato e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto^[42].

Nella data del 22 ottobre 2017, le Regioni della Lombardia e del Veneto hanno tenuto un referendum consultivo per l'ottenimento di una maggiore autonomia^[43]. Nella stessa direzione si era mossa precedentemente anche la regione Emilia-Romagna, ma senza ricorrere alla formula della consultazione popolare, in quanto costituzionalmente non contemplata ma parimenti efficace per avviare un negoziato con il Governo^[44].

Solo a seguito del referendum consultivo, il governo ha messo in atto un tavolo di discussione fra rappresentanti delle regioni e rappresentanti del governo per elaborare un testo condiviso. Cosicché in data 28 febbraio 2018 le tre Regioni siglavano un accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, co. 3, Cost.^[45].

L'articolo in questione recita espressamente che

"Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

Il susseguirsi degli incontri fra le Regioni interessate e il governo ha permesso di pervenire a delle bozze d'intesa dal carattere simile ma non identico^[46]. Nella prima fase del confronto, le materie interessate dagli accordi preliminari, per le quali si chiedeva maggiore autonomia, erano tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e formazione professionale; tutela della salute e servizio sanitario; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; rapporti internazionali e con l'Unione europea; il Governo, però, per ragioni di opportunità politica, non fece rientrare negli accordi preliminari tali materie^[47].

Data la ristrettezza dei tempi per la conclusione del negoziato, trovandosi al termine della legislatura nel periodo di ordinaria amministrazione, gli accordi firmati in data 28 febbraio 2018 non hanno prodotto alcun effetto immediato^[48], pur ponendo le basi per futuri e più ampi provvedimenti tali da legittimare la differenziazione di alcune regioni più virtuose^[49].

Occorre sottolineare la particolarità che si riscontra nel procedimento di modifica degli accordi che, una volta stipulati, sono vincolanti sia per lo Stato che per le Regioni, escludendo la possibilità di annullamento unilaterale, salvo modifica concordata.

Ma è in tale tipo di procedimento che si riscontra un possibile vizio di legittimità perché, successivamente all'approvazione dell'intesa e dopo aver valutato l'impatto della nuova normativa, il governo dovrà presentare un disegno di legge "contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria Intesa, e necessarie al recepimento di quanto concordato"^[50].

Sta qui il diverso percorso che intraprendono da un lato la stipula dell'intesa, in quanto l'art. 116, co. 3, Cost. prevede "l'iniziativa delle Regione interessata, sentiti gli enti locali" e dall'altro la sua revisione lasciata in capo allo stato^[51]; ciò conduce a ritenere che se pur l'intesa è frutto dell'accordo tra le parti, con iniziativa in capo alla Regione interessata, poi la successiva legge di recepimento dell'accordo con ulteriori modifiche è lasciata in mano al governo, con conseguente sottrazione del potere di iniziativa alla Regione^[52]. In altre parole si tratta di una legge dello stato

"ordinaria ma atipica e rinforzata, in quanto adottata dietro iniziativa riservata alla sola Regione, sentiti gli enti locali ed approvata, previa intesa tra la Regione stessa e lo Stato, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera"^[53].

Anche sulla sostanza dell'accordo possono essere mossi alcuni rilievi. Bisogna innanzitutto chiedersi, dal lato dei contenuti, quali siano i limiti di tali accordi, giacché ogni autonomia differenziata incide inevitabilmente, anzi si potrebbe dire ontologicamente, sul principio d'eguaglianza. Occorre cioè raggiungere un compromesso fra diritto delle regioni virtuose ad avere un regime differenziato e una tutela dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, non ultimi quelli delle stesse regioni interessate. Un'attenzione particolare deve essere posta a quei settori in cui più di altri la sensibilità del diverso trattamento è maggiormente percepito come lesivo della personalità del cittadino, che riguardano i diritti sociali: dalle politiche del lavoro, all'istruzione, alla salute.

Con l'avvio della seconda fase, avvenuto nella legislatura seguente, gli accordi preliminari hanno acquisito nuovamente centralità. La Regione Lombardia ha approvato una nuova risoluzione, con cui ha sollecitato la ripresa del negoziato manifestando la volontà di migliorare la governance, richiedendo ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Per fare ciò ha coinvolto gli Enti locali per ridefinire un sistema istituzionale interno, tramite l'attivazione di un tavolo di concertazione con il Sistema degli Enti e delle Autonomie locali, per definire un piano di riordino territoriale, secondo i principi

della sussidiarietà verticale e orizzontale ed il livello territoriale ottimale per allocare le competenze^[54].

Successivamente, anche l'Assemblea legislativa del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, ha introdotto nella trattativa la richiesta di alcune competenze complementari e accessorie in materia di governance istituzionale, al fine di procedere, d'intesa con le amministrazioni locali, ad una diversa allocazione delle funzioni amministrative^[55].

La Regione Veneto, nel luglio del 2018^[56], ha avviato nuovamente il negoziato con il Governo, riproponendo un nuovo disegno di legge delega su tutte le materie previste costituzionalmente. Nell'originario progetto, la Regione Veneto, fissava i criteri attuativi (art. 65), anche di riparto delle risorse, per l'attribuzione diretta agli Enti locali delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118, primo e secondo comma della Costituzione e dell'articolo 11 dello Statuto del Veneto^[57]. Nella successiva proposta, invece, la Regione ha chiesto di subdelegare le funzioni ad essa delegate dallo Stato, valorizzando la concertazione e il principio della leale collaborazione con gli Enti locali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario^[58].

Le rivendicazioni effettuate dalle tre regioni prese in esame, pur con un diverso grado di formulazione, hanno l'obiettivo di modificare l'ordinamento locale in una logica di rinnovamento istituzionale, quale comunità degli enti territoriali in esse insediati^[59].

Le istanze di più intensa autonomia delle Regioni rappresenta una doppia opportunità politica, da un lato tali enti rafforzano il proprio ruolo politico anche su base nazionale e dall'altro aumentano le proprie funzioni legislative e amministrative nel proprio territorio.

Le tre le Regioni, dunque, sulla scorta dei principi di sussidiarietà verticale, leale collaborazione e concertazione con il sistema delle autonomie locali, hanno chiesto una maggiore autonomia, procedendo ad una diversa allocazione delle funzioni amministrative da conseguire mediante il coinvolgimento diretto delle autonomie locali per l'Emilia Romagna e la Lombardia e attraverso il ricorso allo strumento della delega per il Veneto ^[60].

Da evidenziare che solo la Regione Veneto non richiede maggiori competenze legislative e amministrative ma rivendica la propria autonomia attraverso l'autonomia finanziaria, anziché potenziare la governance istituzionale e un rafforzamento della filiera degli Enti locali. Tale scelta suscita perplessità circa il regionalismo differenziato che richiederebbe, invece, una riorganizzazione degli apparati amministrativi sia regionali che locali, secondo un modello di governance il più possibile meditato e condiviso tra i diversi livelli

di governo^[61].

E' chiaro, dunque, che una maggiore autonomia tramite il regionalismo differenziato si offre come un nuovo processo di decentramento amministrativo con la necessità che l'eventuale accrescimento delle competenze non si traduca in un mero irrobustimento del solo livello regionale ma al contrario dovrà coinvolgere tutti gli Enti locali a partire dalle Città metropolitane, le Province e i Comuni e le loro forme associative^[62].

6. Alcune riflessioni sullo schema del disegno di legge Boccia

Nella direzione di voler attuare in modo puntuale un regionalismo differenziato, in completa attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il Governo Conte II, ha tentato di perseguire in maniera ex novo il processo di attuazione, in totale discontinuità rispetto all'indirizzo politico dei precedenti Governi Conte I e Gentiloni.

Il Governo Conte II, infatti, attraverso il Ministro per gli affari regionali e le autonomie On.le Boccia, partendo dalle bozze di intese concluse precedentemente dal Governo Gentiloni con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto^[63], ha cercato di "ribaltare" la normativa costituzionale provando a dare vita ad un quadro generale di riferimento per tutte le "Regioni di diritto comune"^[64].

Le bozze di intese raggiunte dal Governo Gentiloni con le tre Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto), prevedevano che detti accordi venissero approvati con legge ordinaria, attribuendo ad ogni singola Regione le competenze richieste. Per ciò che riguardava, invece, l'allocazione delle risorse umane e finanziarie si definì di seguire inizialmente la spesa storica sostenuta per l'appunto dallo Stato centrale relativamente alle funzioni assegnate per poi procedere alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard. Inoltre venne definito che entro il triennio successivo le risorse economiche per le funzioni assegnate e trasferite non dovevano essere inferiori al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale.

Mentre la parte riguardante il trasferimento delle funzioni amministrative appariva piuttosto semplice rispetto, quelle da applicare nel triennio successivo apparivano più complesse nell'applicabilità per via delle complessità nella determinazione dei fabbisogni standard^[65].

Per ovviare a ciò, nel 2019 è stato presentato dal Ministro Boccia un nuovo disegno di legge, che tenta sostanzialmente di normare una nuova disciplina sulla autonomia differenziata in totale discontinuità rispetto al passato, prevedendo dapprima la

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)^[66] da erogarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

La nuova disciplina tenta di attenersi dentro un “perimetro condiviso” secondo quanto previsto dall’art. 116, co. 3, della Cost., in cui ogni singola Regione può liberamente decidere se attuare l’autonomia differenziata ed eventualmente disciplinarne le modalità con le quali realizzare l’Autonomia stessa^[67]; cercando altresì di perseguire finalità tali da privilegiare gli obiettivi di autonomia e di decentramento delle diverse Regioni, assicurando, nel contempo, un maggior equilibrio economico e sociale fra i diversi territori, garantendo l’unità e l’indivisibilità della Repubblica^[68].

Inoltre, si è tentato di favorire le esigenze di differenziazione regionale attraverso lo sviluppo dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza attraverso lo sviluppo di nuovi meccanismi di solidarietà, indicando con chiarezza una normativa di riferimento dello Stato e singole intese con le Regioni interessate, senza incidere né sull’impianto giuridico né tanto meno sui vincoli di finanza pubblica, mantenendo così dei parametri standardizzati nazionali che garantiscono e assicurano i servizi essenziali in modo del tutto uniforme nel Paese, come menzionato dall’articolo 117, lettera m), della Cost..

In altre parole, con la nuova normativa, viene prevista l’attribuzione ed il trasferimento delle funzioni concernenti le materie rientranti nei livelli essenziali delle prestazioni solo dopo l’approvazione e la definizione dei decreti atti a determinare i livelli essenziali, al contrario di quanto avveniva in passato con l’utilizzo del principio della spesa storica, allor quando entro i 12 mesi non fossero stati adottati i Decreti per la fissazione dei livelli essenziali^[69].

Bisogna, altresì, considerare che le “materie” richieste dalle Regioni, valutate alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione con il rispetto al principio solidaristico, non devono in nessun modo intersecarsi con le funzioni fondamentali degli altri enti locali, secondo il dettame costituzionale dell’art. 117, co. II, lett. p) della Cost.

Pertanto definire i livelli essenziali, obiettivi di servizio e fabbisogni standard, delle materie oggetto di attribuzione differenziata, significherebbe una totale riorganizzazione dell’intero sistema dei rapporti tra i diversi livelli di governo presenti su tutto il territorio nazionale e ciò rivelerebbe un processo di attuazione del regionalismo asimmetrico molto lungo e tortuoso in continuo evoluzione in itinere.

Il c.d. ddl. Boccia intendeva, quindi, dotare le diverse Regioni delle risorse necessarie per l’effettivo esercizio dell’autonomia regionale, creando degli strumenti perequativi idonei a non creare disparità tra le singole regioni, non soltanto nei servizi essenziali delle

prestazioni (LEP)^[70] ma anche in quelli infrastrutturali. Tali principi vengono individuati secondo l'assunto di cui all'art. 116, co. 3, della Cost. in combinato disposto con l'art. 119 della Cost. in riferimento alla perequazione infrastrutturale^[71].

Sempre secondo il d.d.l. citato, in relazione all'art. 119, co. 2, della Cost. in materia di coordinamento di finanza pubblica, lo Stato centrale avrebbe potuto attuare misure transitorie a garanzia dell'equità a carico delle Regioni più ricche, concorrendo non soltanto al risanamento della finanza pubblica a livello nazionale ma anche in sostegno di quelle Regioni meno ricche^[72].

La differenziazione regionale o federale è una caratteristica costitutiva di tutti gli Stati con struttura decentrata ma essendo l'Italia un Paese con vocazione centralista e assistenzialista si può ben comprendere il motivo per il quale molte Regioni, soprattutto del Sud, avvertirono in tale riforma come un attacco alla propria sopravvivenza^[73].

Da una breve analisi la bozza Boccia, che è solo l'inizio di un percorso per l'approvazione di una nuova disciplina, appare di difficile realizzazione in quanto potrebbe compromettere l'essenza stessa della differenziazione, cercando di uniformarla in una cornice comune^[74]. Il d.d.l. preso in esame appare, quindi, di difficile realizzazione soprattutto se si prendono in considerazione ulteriori fattori quali la grave crisi sanitaria Covid-19 che ha investito il nostro Paese che ha rallentato il processo di realizzazione del regionalismo differenziato e l'insediamento del nuovo Governo Draghi che potrebbe rappresentare ancora una volta uno stravolgimento delle intese.

7. Note conclusive

Un anno fa, con il primo caso a Codogno, ha avuto inizio l'emergenza sanitaria nel nostro Paese mettendo la Costituzione al primo vero stress test^[75] e per tale ragione non appare che il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, Cost. possa, nell'immediato futuro, vedere la luce dopo la fase di emergenza ancora in atto, in quanto se prima tale riforma presentava dei tratti opachi, oggi da più parti viene invocato il ritorno alla centralizzazione di alcune competenze tra cui quella riguardante la tutela della salute.

La difficile e straordinaria situazione emergenziale da covid-19, ha fatto emergere ancor di più le complesse contrapposizioni tra i diversi livelli di governo, con una confusa sovrapposizione di fonti normative e ciò potrebbe risultare un'opportunità futura di leale collaborazione tra i vari attori politici nell'identificazione appunto quei principi fondamentali dei rapporti tra lo Stato centrale e le Regioni per identificare con chiarezza le materie di rispettiva competenza di ogni livello istituzionale.

In tale situazione emergenziale bisogna, inoltre, riscontrare le difficoltà per ogni Regione di adottare provvedimenti idonei al contrasto della diffusione pandemica, ognuna delle quali con una propria strategia, talvolta anche in netto contrasto con lo Stato centrale^[76]. Se da un lato è pur vero che una maggiore autonomia significherebbe l'adozione di comportamenti maggiormente efficaci e virtuosi divenendo apripista per altre Regioni è anche vero che ciò porterebbe, al contrario, ad assumere politiche strategiche inefficaci e inefficienti con il rischio di compromettere i diritti fondamentali, principi cardine della natura stessa della nostra Costituzione.

In tale contesto, la differenziazione regionale non può aumentare le disuguaglianze, anzi, al contrario deve essere capace di sviluppare politiche virtuose da volano per altre Regioni. Lo strumento della differenziazione deve essere inteso come un allargamento delle competenze passando solo attraverso un aumento delle responsabilità tale da limitare i rischi di divario nel godimento dei diritti fondamentali.

Le richieste di autonomia differenziata proposte dalle tre Regioni avevano una portata di ridotta dimensione nelle materie riguardanti oltre la sanità anche l'agricoltura, la tutela dell'ambiente la tutela e sicurezza del lavoro^[77].

Se prendiamo il caso della sanità pubblica, le richieste da parte delle Regioni, infatti, erano semplicemente finalizzate ad una razionalizzazione dell'efficienza nell'erogazione dei servizi, ritenute di scarso impatto sul sistema nazionale^[78].

Inoltre, in tema di fiscalità, le richieste di autonomia differenziata avanzate dalle tre Regioni affrontano in maniera del tutto differente la riorganizzazione territoriale, basandosi sulla presunzione di poter meglio gestire le funzioni che ad oggi sono svolte a livello centrale, facendo emergere il tema del c.d. residuo fiscale^[79].

Mentre per il Veneto la richiesta è prettamente funzionale, per Emilia-Romagna e la Lombardia le richieste mirano ad un riordino e rinnovamento istituzionale.

Per ciò che concerne l'aspetto funzionale, le tre regioni interessate mirano ad un riassetto delle funzioni che possa tener conto di tutti gli enti territoriali a partire dal livello di governo più vicino ai cittadini, scacciando il rischio di un appesantimento amministrativo del livello regionale. Ma per valutare la portata effettiva di una riforma riguardante il modello di regionalismo differenziato, dobbiamo attendere il concreto riordino. In passato, in occasione delle riforme riguardanti il c.d. federalismo amministrativo e con il riordino delle funzioni delle Province, le regioni del Veneto, dell'Emilia-Romagna e della Lombardia avevano dato origine ed attuato soluzioni differenziate, da un lato il

Veneto ha mantenuto pressoché inalterato lo status quo, dall'altro la Lombardia ed l'Emilia-Romagna ha preferito una ridefinizione dell'architettura amministrativa all'interno della Regione^[80].

In tale contesto appare opportuno fissare correttamente la ratio dei principi relativi all'assetto regionale così come il contenuto dell'art. 116, co. 3, della Cost., intendendolo quale modalità attraverso cui poter coinvolgere i diversi livelli di governo

"nella formazione e nella gestione di politiche condivise e, insieme, sperimentare forme di gestione più efficiente di determinate competenze".^[81]

Da sottolineare, in questo periodo di grave emergenza sanitaria, che la materia della sanità si è trovata al centro del dibattito politico: da una parte il processo di attuazione del regionalismo differenziato; dall'altra il suo ritorno alla legislazione nazionale a tutela degli interessi pubblici.

È proprio in tale ambito che si inserisce il tema vaccini; come noto, l'art. 32 Cost. affida alla legge ordinaria in via esclusiva la possibilità di introdurre trattamenti sanitari obbligatori, soluzione auspicabile secondo alcuni proprio riguardo al vaccino anti-Covid. L'utilizzo di tale fonte primaria garantirebbe rappresentanza politica nazionale ed eventualmente il vaglio della Corte costituzionale.

Allo stato di fatto, invece, il servizio vaccinale è stato regolamentato tramite il "Piano strategico per la vaccinazione anti-Sars-CoV-2/Covid-19"^[1] a cura del Ministero della Salute in collaborazione con vari organi tecnici con decreto avente natura non regolamentare. L'attuazione è poi affidata alle autonomie territoriali, sostituite, in caso di inattività, dal Commissario straordinario per l'attuazione ed il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento ed il contrasto dell'emergenza. La realizzazione del piano strategico, dunque, si caratterizza dal coordinamento tra Ministro della Salute, Commissario straordinario, Regioni e Province autonome; le attività svolte da queste ultime sono organizzate e ordinate dallo Stato che, quale livello centrale, vigila e coordina.

L'emergenza in atto dimostra, quindi, la necessità e la maggiore efficacia, in specifici casi come quello attuale, dell'accentramento dei poteri normativi e di governance insieme ad una efficiente attività di coordinamento dei livelli territoriali di governo. Anche la Corte Costituzionale nell'Ordinanza n. 4/2021 ha dichiarato che le decisioni atte al contrasto della pandemia da Covid-19 rientrano nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato.

Se appare condivisibile l'accentramento in un momento storico come quello che si sta vivendo, si riscontrano criticità in merito al massiccio utilizzo, come è avvenuto, di atti amministrativi al posto della legge ordinaria, in quanto si tratta di limitazione di diritti fondamentali.

L'auspicio è che con l'insediamento del nuovo Governo Draghi e la nomina del nuovo Ministro agli affari regionali e alle autonomie, On. Gelmini, possa essere inserita nell'agenda politica la ripartenza delle trattative sul processo di attuazione dell'autonomia differenziata, non in una parificazione tra le regioni bensì in una logica di valorizzazione territoriale, con le diversità e peculiarità che caratterizzano ogni singola Regione^[82].

In tale contesto sarebbe appropriato considerare il regionalismo differenziato quale forma di cooperazione al fine di evitare di sfavorire le Regioni più deboli e nel contempo assicurare l'unità della Repubblica e non correre il rischio di un regionalismo asimmetrico, quale fattore competitivo tra le diverse Regioni della Repubblica^[83]. E' necessario che le riforme future siano funzionali allo sviluppo, o per lo meno non lesive, garantendo i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutti i territori della Repubblica e, in maniera particolare, nei territori più arretrati del Paese^[84], perché così come finora ha funzionato, non giova né all'interesse delle Regioni settentrionali né tantomeno a quello delle Regioni meridionali, purché siano rispettati i principi dettati dalla Carta Costituzionale^[85].

Note e riferimenti bibliografici

- [1] G. BOGGERO, Le “more” dell’adozione dei DPCM sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, pp. 361-368.
- [2] M. MANDATO, Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19, in *Nomos attualità del diritto*, n. 1/2020, p. 2.
- [3] L. VIOLINI, Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2002, pp. 1019 ss.
- [4] G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 8 ss; G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali, profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 89.
- [5] Art. 5 della Costituzione italiana afferma che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».
- [6] G. ROLLA, *La commissione*, cit., pp. 12-13.
- [7] G. ROLLA, L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territori, in *Le regioni*, anno XLVII, n. 1/2019, p. 144.
- [8] C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO (a cura di), *La costituzione italiana*. Saggi, Padova, Cedam, 1954, pp. 69 ss.
- [9] C. ERCOLANO, L’autonomia sancita dall’articolo 5 della Costituzione: principio di autogoverno sociale, in *Ambiente Diritto*, 2003, p. 1.
- [10] G. ROLLA, *L’evoluzione*, cit., p. 145.
- [11] G. ROLLA, *L’evoluzione*, cit., p. 145.
- [12] Art. 116 della Costituzione vengono identificate le regioni del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, della Sicilia, del Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste quali territori autonomi, secondo gli statuti speciali adottati in ogni singola regione con legge costituzionale.
- [13] S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 169 ss. Cfr anche A. D’ATENA, *L’Italia verso il «federalismo»*. Taccuini di viaggio, Milano, Giuffrè, 2001.
- [14] O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Diritti regionali*, n. 2/2019, pp. 9-12.
- [15] G. ROLLA, *L’evoluzione*, cit., pp. 156 ss.
- [16] E. GIANFRANCESCO, *L’autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consulta online*, n. 1/2016, pp. 36-37.
- [17] S. MANGIAMELI, *Gli statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell’ordinamento concreto*, in *Id.*, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 137 ss.
- [18] A. CATELANI, *L’attuazione statutaria delle Regioni: un lungo cammino*, Torino, Giappichelli, 2008.
- [19] M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forme di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 165 ss.

[20] Aa.Vv., Legge costituzionale 2001, n. 3, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, 1^a edizione, Commentario della Costituzione, Bologna, Zanichelli, 2006, pp. 285 ss.

[21] R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

[22] F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2003, pp. 843-846. Cfr anche F. FRACCHIA, *Le funzioni*, cit., pp. 159 ss. Cfr anche G. ROLLA, *L'evoluzione*, cit., p. 159.

[23] G. ROLLA, *L'evoluzione*, cit., p. 161.

[24] G. CERRACCHIO, *Profili "quantitativi" del contenzioso costituzionale*, in *Capitolo V del Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Milano, 2007, p. 123.

[25] L. AZZENA, *Il sistema delle competenze dell'Unione europea*, in *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea*, a cura di Giovanna Colombini, Pisa 2004, p. 35. Per un maggiore approfondimento cfr anche P. CARROZZA, *Le "materie": uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del "regionalismo di esecuzione" previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo, Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, p. 69 ss.

[26] Per esempio la tutela della concorrenza, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, i diritti civili e sociali.

[27] G. ROLLA, *Lineamenti del regionalismo nei sistemi costituzionali multilivello: un approccio di diritto comparato*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 157 ss.

[28] Alcuni esempi sono: il principio del federalismo fiscale (art. 119 Cost.) e l'individuazione delle competenze dei Comuni e delle Province. In parte invertite nelle tentate riforme costituzionale del 2005 e del 2016. A tal proposito cfr. anche G. TRENTA, *Unione e fusione dei Comuni nella legislazione italiana*, in *diritto.it*, 14 giugno 2019, pp. 2 ss.

[29] Per un maggior approfondimento M. G. PUTATURO DONATI, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 21/2014, pp. 2-14; Cfr. anche S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel Ddl di revisione costituzionale: si scrive "interesse nazionale", si legge "indirizzo politico-governativo"*, in *costituzionalismi.it*, n. 1/2016, pp. 63-98.

[30] A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 2/2018, pp. 2 ss.

[31] F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, pp. 606-610. Per un maggior approfondimento cfr. anche A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, p. 903-904.

[32] L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *AIC*, n. 4/2018, pp. 13 ss.

[33] S. MANGIAMELLI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, h. 8,15, pubblicato in ISSIRFA Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, novembre 2017, p. 1.*

[34] O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto e Storia*, n. 2/2017, pp. 5-8. Cfr. anche L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato: la politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 1-5; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in

federalismi.it, n. 6/2019, pp. 6-9.

[35] A. RUGGERI, Territorio, persone, Costituzione, in diritto delle autonomie territoriali, Diritti regionali, n. 3/2018, pp. 17-20.

[36] E. CATELANI, Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti, in osservatorio sulle fonti, n. 2/2018, pp. 14 ss.

[37] D. MONE, Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione, in Riv. AIC, n. 1/2019, p. 266. Per un maggior approfondimento cfr anche A. MORRONE, Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi, in Le Regioni, n. 1/2018, pp. 32 ss.

[38] S. MANGIAMELI, L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, cit., pp. 3-5.

[39] R. BIN, Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in Istituzioni del federalismo, n. 1/2008.

[40] Documento congiunto tra l'Anci e l'Upi, Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., 2018, p. 1.

[41] D. MONE, Autonomia, cit., p. 269. Cfr. anche A. POGGI, Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLI (a cura di), Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto, vol. 10, Milano, Giuffrè, 2009, p. 53.

[42] O. CHESSA, Il regionalismo, cit., pp. 8 ss.

[43] In realtà, il referendum consultivo svolto dalle regioni in questione da un punto di vista giuridico non producono alcun effetto se non quello di indurre la regione ad attivarsi per dare attuazione a quelle norme costituzionali che prevedono l'autonomia differenziata.

[44] Risoluzioni dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna nn. 5321 del 3 ottobre 2017 e 7158 del 18 settembre 2018;

[45] L. VIOLINI, L'autonomia, cit., pp. 319 ss.

[46] 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, n. 2/2018.

[47] Il documento completo riguardante le richieste e gli accordi preliminari è contenuto nel Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, classificato come rapporti tra Stato e regioni, 2018.

[48] E. CATELANI, Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio, in Osservatorio delle fonti, n. 2/2018, pp. 5-7.

[49] E. CATELANI, La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione, in federalismi.it, n. 7/2018.

[50] L. VANDELLI, Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale, in Astrid, n. 11/2018, p. 15.

[51] E. CATELANI, Nuove, cit., p. 5.

[52] A. MORRONE, Il regionalismo, cit., p. 169.

[53] T. MARTINES, A. MORELLI, A. RUGGERI, Lineamenti di diritto regionale, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 20-23. Per ulteriori approfondimenti cfr. anche A. MORELLI, Titolo V. Le Regioni, le province, i Comuni, Art. 116, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 328 ss.

[54] Risoluzione n. 97 del 7 novembre 2017 del Consiglio regionale della Lombardia e Delibera del Consiglio Regionale della Lombardia, n. 16 del 15 maggio 2018.

[55] A. PATRONI GRIFFI, Regionalismo differenziato e coesione territoriale, in Centro Studi sul federalismo, Atti del convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità, Milano, 8 ottobre 2019, p. 17. Cfr anche L. VANDELLI, Il regionalismo, cit., pp. 11 ss.

[56] E' interessante anche leggere anche la risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale del Veneto, approvata con deliberazione n. 145/2012 che impegnava «il Presidente del Consiglio regionale del Veneto e il Presidente della Giunta regionale ad attivarsi, con ogni risorsa a disposizione del Consiglio regionale e della Giunta regionale, per avviare urgentemente con tutte le istituzioni dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione di una consultazione referendaria funzionale all'accertamento della volontà del c.d. popolo veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione d'indipendenza».

[57] Progetto di legge statale di iniziativa regionale n. 43 approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 15 novembre 2017, n. 155.

[58] Ciò si evince dal disegno di legge delega in attuazione dell'articolo 116, co. 3, della Cost., presentato al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie il 12 luglio 2018, in particolare nell'art. 5, co. 1 lett. c) in materia di Principi e criteri direttivi di carattere generale, in cui si afferma genericamente che «la Regione del Veneto potrà subdelegare le funzioni ad essa delegate dallo Stato e nell'art. 6, relativo ai Principi e criteri direttivi di carattere specifico.

[59] S. MANGIAMELI, Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, in Le Regioni, n. 4/2017, p. 661-688.

[60] M. DE DONNO, P. MESSINA, Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?, in Osservatorio regionale, Istituzioni del Federalismo, n. 2/2018, p. 483.

[61] L. VANDELLI, Il regionalismo, cit., pp. 11 ss.; Cfr anche M. DE DONNO, P. MESSINA, Regionalismo cit., p. 486.

[62] E. GIANFRANCESCO, L'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano, Rielaborazione dell'intervento svolto al Convegno Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano organizzato dall'ISSIRFA in data 29 maggio 2019, in Consulta online, n. 1/2020, pp. 32-36.

[63] Le bozze di intese venne varate dal Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019.

[64] G. MAZZOLA, Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive, in rivista Amministrazione in cammino, 29 luglio 2020, p. 16.

[65] Il processo per la determinazione dei fabbisogni e dei costi viene regolato dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. 26 novembre 2010.

[66] Art. 1 dello schema di disegno di legge Boccia.

[67] Secondo l'art. 1 del disegno di legge del Ministro Boccia, riguardante gli obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Cost., si intenderebbe dare attuazione proprio all'articolo 116, co. 3, in combinato disposto agli artt. 117, 118 e 119 della Cost..

[68] Audizione del Ministro Boccia in Commissione parlamentare per le questioni regionali lo scorso 12 Febbraio 2020.

[69] Secondo l'art. 3 del disegno di legge del Ministro Boccia in merito ai livelli essenziali delle prestazioni, indica che gli schemi di decreto debbano essere corredati dalla corrispondente relazione tecnica e vengono adottati previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

[70] In riferimento alle difficoltà riscontrate dal 2001 ad oggi riguardante la materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali ed in particolare alla principale distinzione tra le spese riconducibili al vincolo dettato dall'art.117,

co. 2, lett. m) (in sintesi le spese per i LEP) e le spese c.d. libere è utile cfr. R. BIFULCO, Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, in *ASTRID*, 2009, p. 6 ss.

[71] L'art. 3 dello schema di disegno di legge preso in esame istituisce il Fondo perequativo cui viene affidato il compito di recuperare il deficit infrastrutturale non soltanto a livello regionale ma anche infra-regionale. L'art. 4 del Disegno di legge Boccia, riguardante la Perequazione infrastrutturale, indica espressamente che le risorse da destinare alle infrastrutture devono intendersi su tutto il territorio nazionale secondo quanto stabilito dalle quote del Fondo del deficit infrastrutturale indicato all'art. 1, co. 14, della l. n. 160/2019. La proposta Boccia indica, inoltre, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero dello sviluppo economico, debbano entro il 31 Dicembre 2020, inviare al Presidente del Consiglio, la ricognizione della dotazione infrastrutturale (strade, autostrade, ferrovie, porti e aeroporti), che entro un anno dovranno essere individuati gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale.

[72] G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata*, op. cit., p. 19.

[73] L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *MLR*, vol. 1, n. 1/2020, p. 115.

[74] S. PAJINO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, op. cit., p. 130.

[75] L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, pp. 410-413.

[76] Alcuni casi eclatanti di conflittualità tra Stato centrale e Regioni sono quelli riconducibili alla Regione Marche (l'ordinanza n. 1 del 2020), valle D'Aosta (ordinanza n. 111/2020), Campania (ordinanza n. 15 del 13 marzo 2020), Calabria (ordinanze nn. 37 e 38 della Regione Calabria adottate rispettivamente il 29 e 30 aprile 2020) e Sicilia (ordinanza n. 14 del 3 aprile 2020). Per un maggiore approfondimento sul tema cfr G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioDiritto BioLaw Journal*, 16 marzo 2020, pp. 1-7; E. RONZANI, *Il sistema regionale di protezione civile*, in P. DI COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Valle D'Aosta*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 414-418; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2020, pp. 885 ss.; A. MORELLI, *Quel che resta della specialità nello stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell'art. 31 dello Statuto siciliano*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, pp. 543 ss.; F.F. PAGANO, A. SAIITA, F. SAIITA, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *AIC*, n. 3/2020, pp. 380 ss..

[77] M. CAMELLI, *Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale. Il regionalismo differenziato*, in *Riv. Il Mulino*, 20 luglio 2018.

[78] Per ciò che concerne la materia della sanità pubblica, le Regioni interessate chiedevano nelle pre-intese del febbraio 2019 la gestione del personale, organizzare in autonomia le scuole di specializzazione mediche, la gestione in autonomia del sistema tariffario, la rete dei servizi, intervenire sulle politiche del farmaco senza interferire con le competenze dell'AIFA e la definizione degli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico, la definizione in autonomia dei fondi sanitari integrativi. Una parte della dottrina, invece, sostiene che le richieste da parte delle Regioni possano mettere in discussione i principi fondamentali riguardante la tutela della salute rimarcando invece la possibilità di delegare anche il rispettivo esercizio degli stessi principi fondamentali. Per un maggior approfondimento sul tema è utile cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 5-12.

[79] I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019, pp. 12 ss.

[80] M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo*, cit., p. 488.

[81] G. MACCIOTTA, *Regionalismo differenziato: una logica di sistema, perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2019, pp. 9-10.

[1] Il 2 dicembre 2020, il Ministro della Salute Roberto Speranza ha presentato al Parlamento le linee guida del Piano strategico per la vaccinazione anti Covid-19, elaborato con il Decreto del 2 gennaio 2021 e aggiornato l'8

febbraio 2021 con le categorie e l'ordine di priorità per la seconda fase della campagna vaccinale.

[82] 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*, n. 4/2017, pp. 658 ss.

[83] O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., pp. 15 ss.

[84] E. GIANFRANCESCO, Il ruolo insostituibile dell'elemento territoriale negli ordinamenti politici, in *Diritti Regionali*, n. 3/2018, pp. 6-7.

[85] D. MONE, *Autonomia*, cit., p. 282.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6737>