



DIPARTIMENTO

DI ECONOMIA E SCIENZE POLITICA

CATTEDRA: SCIENZE POLITICHE

FEDERALISMO E AUTONOMIA DIFFERENZIATA IN ITALIA

PROFESSORE ROBERTO PAOLO GRAZIANO

RELATORE

ANTONIO MONTAGNA (MATRICOLA 1201874)

CANDIDATO

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

CAPITOLO 1. IL FEDERALISMO

INTRODUZIONE	Pag.	3
1.1 PREMESSA	“	4
1.2 LE ORIGINI STORICHE DEL FEDERALISMO E GLI ESEMPI DI FEDERALISMO AMERICANO E SVIZZERO	“	5
1.3 IL FEDERALISMO ITALIANO E IL REGIONALISMO	“	7
1.4 IL FEDERALISMO FISCALE	“	13
1.5 EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE	“	17

CAPITOLO 2. LE VARIE RIFORME COLLEGATE AL FEDERALISMO IN ITALIA

2.1 LEGGE BASSANINI	Pag.	20
2.2 FEDERALISMO IN GENERALE	“	29
2.3 GLI ORGANI DEL FEDERALISMO	“	32
2.4 FEDERALISMO DEMANIALE	“	33
2.5 FEDERALISMO MUNICIPALE	“	34
2.6 CONCLUSIONE	“	37

CAPITOLO 3. REGIONI E RICHIESTE DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA

3.1 PREMESSA	Pag.	38
3.2 RICHIESTE DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA DI VENETO, LOMBARDIA ED EMILIA ROMAGNA	“	40

CAPITOLO 4. AUTONOMIA DIFFERENZIATA E COVID 19

4.1 PREMESSA	Pag.	61
4.2 AUTONOMIA DIFFERENZIATA E COVID-19	“	67
4.3 ARGOMENTI A FAVORE DI UNA GESTIONE CENTRALIZZATA DELL’EMERGENZA	“	73
4.4 ARGOMENTI A FAVORE DI UNA GESTIONE DECENTRALIZZATA DELL’EMERGENZA E ONERE MOTIVAZIONALI DEI DPCM	“	79
4.5 QUADRO NORMATIVO STATALE NELLA PROSPETTIVA DELLA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI	“	81

CAPITOLO 5.

5.1 CONCLUSIONI	Pag.	86
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	Pag.	89

CAPITOLO 1.

IL FEDERALISMO

INTRODUZIONE

L'art 116 terzo comma della costituzione¹ prevede di attribuire² particolari forme di autonomia alle regioni a statuto speciale, chiamato "regionalismo differenziato", in quanto queste regioni possono dotarsi di poteri superiori rispetto alle altre. L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute queste forme di autonomia sono tutte le materie che l'art 117 terzo comma attribuisce alla competenza legislativa concorrente e un limitato numero di materie riservate al secondo comma dell'art 117 alla competenza legislativa dello stato come l'organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali. L'attribuzione di tali forme di autonomia deve essere fatto con legge rinforzata che è formulata dopo un'intesa stato-regioni, nel rispetto dell'art 119 costituzione dal punto di vista di autonomia finanziaria, mentre dal punto di vista procedurale è approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti. Dall'introduzione di tali disposizioni in costituzione avvenuta con la riforma del titolo V prevista dalla legge costituzionale n°3 del 2001 il procedimento dell'autonomia differenziata non ha mai trovato attuazione. Nel 2014 il parlamento ha approvato delle disposizioni di attuazione dell'art 116 comma 3 per il procedimento di maggiore autonomia alle regioni a statuto ordinario. La legge ha previsto un termine di sessanta giorni per il quale il governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative presentate dalla regione al presidente del consiglio dei ministri e al ministro per gli affari regionali secondo l'art. 1, comma 571, legge 147/2013. Il termine decorre dalla data di ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dar seguito all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Su questi temi nel 2017 si è svolta un'indagine conoscitiva in commissione bicamerale per le questioni regionali che ha redatto un documento conclusivo che ripercorre i principali elementi. In questo documento la commissione ha

¹ Art. 116, co. 3, cost.: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

² Vedasi Camera dei deputati, documentazione, L'autonomia differenziata delle regioni a statuto speciale

evidenziato come il percorso autonomistico dell'art 116 comma 3 miri ad arricchire l'autonomia ordinaria e come l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola regione interessata. La valorizzazione delle identità delle potenzialità regionali aumentano la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. L'attuazione dell'art 116 non deve essere vista come un'intesa lesiva per l'unità della Repubblica.

La tesi sarà divisa in 5 capitoli, nel primo capitolo sarà illustrato il federalismo fiscale con l'art 119 cost, e dell'autonomia differenziata con l'art 116 cost 3° comma.

Nel secondo capitolo saranno illustrate le riforme collegate al federalismo in Italia. Nel terzo capitolo si regioni che hanno fatto richiesta di autonomia differenziata con tutte le materie per la quale si richiede l'autonomia. Nel quarto capitolo verrà evidenziato il collegamento tra autonomia differenziata e covid19, ovvero come sarebbe cambiata la gestione della pandemia con le regioni autonome, evidenziando gli aspetti positivi e gli aspetti negativi. E infine nel quinto e ultimo capitolo verranno evidenziate le conclusioni con le varie opinioni e ragioni collegate al federalismo e all'autonomia differenziata.

1.1 PREMESSA

Per federalismo si intende quell'assetto istituzionale che si è sviluppato alla fine del diciottesimo secolo, un ordinamento giuridico che si caratterizza da un apparato di governo centrale e una pluralità di governi periferici. I poteri centrali sono capaci di dirigere ed unificare il mercato, la politica estera e militare dei singoli paesi. Il federalismo presuppone sempre un legame tra entità autonome all'interno di un insieme più grande. Il federalismo promuove la varietà nell'unità, esige l'integrazione di sottoinsiemi che mantengono la loro indipendenza politica e giuridica e allo stesso tempo è costruito sulla parità di rango di sottoinsiemi che favoriscono la solidarietà e la sussidiarietà. Per il principio di sussidiarietà' al sotto sistema compete la risoluzione dei propri affari, mentre al livello superiore sono trasferiti quei compiti che quello inferiore non può assolvere e che interessano importanti interessi della federazione nel suo insieme. Ne risulta l'obbligo del rispetto dei diversi campi di azione. Il principio di solidarietà' invece presuppone un aiuto reciproco dei livelli inferiore e superiore. Il federalismo si può manifestare in 2 forme, lo stato federale e la confederazione, caratterizzate entrambe

da elementi federativi e centralistici e la federazione non dà luogo ad uno stato, ma gli stati che aderiscono mantengono la loro sovranità e autonomia. Il federalismo ha iniziato a riscuotere successo nel 1700 con l'esperienza americana, che ha introdotto un sistema confederato, un sistema federalista basato sul decentramento di alcuni poteri dei singoli stati e prevede sia l'unione di stati già indipendenti, senza che questi debbano rinunciare ai poteri amministrativi, tributari, fiscali, o che uno stato inizialmente accentrato e unitario decida di demandare determinate funzioni di propria competenza ad enti minori. Nel caso in cui abbiamo un'unione di stati già indipendenti il federalismo si caratterizza come un sistema politico in cui più parti, aventi tradizioni ed interessi comuni, tramite la carta costituzionale avviene la divisione dei poteri tra organi statali e federali e si uniscono in uno stato federale. Quindi abbiamo un'unione di più stati nazionali in un organismo sopranazionale, dotato di poteri centrali capaci di unificare e dirigere il mercato e la politica estera e militare dei singoli paesi. Nel secondo caso il federalismo si configura come l'insieme di dottrine e tendenze politiche volte ad organizzare lo stato secondo i principi dell'auto governo, autonomia e decentramento, che si contrappone al centralismo. Il federalismo è caratterizzato da 3 elementi

- 1) La presenza di organizzazioni territoriali operanti come enti politici
- 2) Riconoscimento di un'autonomia costituzionale, legislativa e finanziaria
- 3) La divisione tra competenze del potere federale centrale e competenze dei poteri federati

La forma istituzionale italiana si muove in un contesto in cui si possono ravvisare numerose influenze di altri ordinamenti federati

1.2 LE ORIGINI STORICHE DEL FEDERALISMO MODERNO, E GLI ESEMPI DI FEDERALISMO AMERICANO E SVIZZERO

La storia del federalismo moderno iniziò con gli Stati Uniti d'America³. La convenzione di Filadelfia del 17 settembre 1787 realizzò il primo esempio di patto federale tra stati sovrani. Non si trattò di un'operazione lineare, ma di un compromesso. Il compromesso fu una geniale intuizione dei congressisti dell'epoca e non è facile rispondere ai motivi per il quale solo nelle parti del nord-America il federalismo si affermò e diventò una parte integrante del proprio bagaglio storico e culturale. Per rispondere a queste domande

³ *The federalist.ue,site,ricerca delle origini del federalismo*

guardiamo a quello che fu un elemento (il contrattualismo puritano), sempre presente nella società coloniale fin dai primi insediamenti, che può fornire una prima risposta a queste domande. Il contrattualismo puritano ebbe, una influenza decisiva sul modello di sviluppo delle comunità, riuscendo a trasferire dal piano religioso a quello sociale e politico comportamenti proto federali anticipatori di abitudini e mentalità che avrebbero condotto i congressisti di Filadelfia ad individuare, forse inconsapevolmente, gli ingranaggi fondamentali del meccanismo federale. Per comprendere come il contrattualismo puritano andasse ad influenzare la società dell'epoca lo vediamo ad esempio nel New England, dove il puritanesimo aveva abituato la società a vivere in diretta relazione contrattuale con Dio e questa mentalità religiosa del New England si era diffusa presso le altre colonie, tanto da convincere il congresso dell'opportunità di rivolgersi ad esse proprio con le forme della cultura puritana. A confermare l'importanza delle caratteristiche della società puritana che hanno avuto sulla nascita del federalismo è richiamare il caso del Messico in accordo con l'opera di Tocqueville della democrazia in America. Focalizzare l'attenzione sul contrattualismo puritano non significa sottovalutare le altre cause che portarono alla nascita della federazione degli stati uniti, infatti anche i coloni erano costretti a darsi una struttura organizzativa federale. Il contrattualismo puritano viene identificato con il termine inglese Covenant. Il covenant ha giocato un ruolo fondamentale nella costruzione del federalismo. Covenant sta a significare patto, accordo, promessa, o come un accordo stabilito e garantito da Dio, anche se può essere interpretato diversamente, ma qualunque sia la sua definizione per Covenant si intende sempre un aspetto contrattualistico con un incontro tra più volontà. Dopo aver visto le origini del Federalismo, identificato nel Federalismo americano, analizziamo la storia di un altro tipo di federalismo, ovvero la storia del federalismo in Svizzera. Già durante l'estate del 1847⁴, prima dello scioglimento del Sonderbund, la dieta nomina una commissione per la riforma delle istituzioni. La proposta viene sottoposta ai cantoni e 15 cantoni e un semicantone si dichiarano favorevoli e così il 12 settembre del 1848 la Dieta prende atto della decisione popolare e nasce così un nuovo stato federale. La costituzione federale del 1848 conta 114 articoli ed è un compromesso tra le tendenze unitarie e il federalismo del patto del 1815 e così la Svizzera cessa di essere una confederazione di stati, anche se ne conserva la denominazione. La costituzione delimita la sfera di

⁴ *Marzorati.org, Storia Svizzera Stato Federale*

intervento della Confederazione e dei Cantoni. Per la prima volta la svizzera dispone di un potere centrale con maggiori competenze in materia di politica estera, militare, doganale, postale e materiale. I cantoni conservano le proprie prerogative negli altri settori, ma le loro costituzioni garantite dal potere federale devono essere repubblicane e democratiche, cioè conformi alla costituzione federale. Adesso la svizzera ha un parlamento e un governo moderni. Lo stato federale si compone di stati. Spesso è il risultato di un'associazione, cioè che alcuni stati si sono uniti senza fondersi o comunque che uno stato si è unito senza rompersi.

1.3 IL FEDERALISMO ITALIANO E IL REGIONALISMO

Il regionalismo italiano⁵. affonda le sue radici nel Risorgimento, periodo dove ci furono anche molte spinte federalistiche. Tra i principali ispiratori ci furono Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari, invece Giuseppe Mazzini appoggiava un regionalismo dove le regioni rappresentavano l'ente intermedio tra lo stato e il comune. Lui infatti presupponeva che la realizzazione di uno stato unitario non poteva escludere una strutturazione a livello territoriale per evitare i rischi di uno stato troppo accentrato. Il tema riguardante l'assetto istituzionale del Paese si impose con forza nei dibattiti parlamentari successivi all'unificazione dell'Italia e Cavour era a favore di un riconoscimento delle esistenze territoriali esistenti nel Paese. Con il ministro degli interni, Luigi Carlo Farini il parlamento il 24 giugno istituì una commissione temporanea di legislazione che delineava un riassetto dei poteri territoriali. A parere di Farini occorreva prendere atto del frazionamento della penisola, ma fu il successore di Farini, Marco Minghetti nel 1861 a proseguire il lavoro della commissione per disegnare l'amministrazione regionale. Furono prese 4 proposte tra le quali una impostata sulla ripartizione del regno ed un'altra includente l'amministrazione regionale, ma nessuno dei progetti trovò attuazione e si chiuse ogni prospettiva di regionalismo. Il problema si pose nuovamente nel 1864 in occasione delle prime statistiche nazionali sociali ed economiche per le quali si dovette ovviare alla mancanza di regioni, nacque così il primo reparto statistico del territorio italiano, la cui suddivisione diventò l'anticipazione della formazione delle future regioni. Alfeo pozzi con un manuale destinato alle scuole e intitolato "L'Italia nelle sue condizioni fisiche, politiche, economiche, monumentali", trasformò le 14 circoscrizioni di

⁵ *Consiglio Regionale Regione Calabria, Regionalismo, La storia del Regionalismo Italiano*

decentramento statistico amministrativo in 15 regioni, aggiungendo il veneto, annesso nel 1866. Nel 1913 con la pubblicazione “dell’annuario statistico per il 1912”, i 15 compartimenti furono definiti regioni. Il dibattito del regionalismo riprese vigore nel primo dopoguerra con Don Luigi Sturzo, infatti nella sua relazione programmatica Pronunciata a Venezia il 23 Ottobre 1921 durante il congresso nazionale del partito e un anno prima della presa del potere da parte di Mussolini, sostenne la riforma amministrativa dello stato incentrandola sulle autonomie locali e sul riconoscimento giuridico delle regioni come enti rappresentativi, dotati di poteri amministrativi e legislativi. Secondo Sturzo il tema delle autonomie avrebbe caratterizzato il programma politico del partito e creare un nuovo livello istituzionale dotato di autonomia e composto da organi eletti dai cittadini. L’idea di regione delineava un’istituzione elettiva e rappresentativa degli interessi collettivi locali e creare un territorio decentrato dallo stato. L’avvento del fascismo poco dopo però stroncò ogni prospettiva e si arrivò ad una cancellazione totale delle autonomie locali. Con la caduta del fascismo si tornò a parlare nuovamente di regionalismo. L’argomento assunse un ruolo centrale soprattutto nel partito popolare di Don Sturzo che vedeva nelle regioni l’elemento fondante per ricostruire uno stato democratico.

I padri costituenti puntavano ad uno stato completamente nuovo rispetto al fascismo, però creare uno stato sociale delle autonomie era tutt’altro che facile. I problemi emersero quando la commissione dei 75 fu incaricata a predisporre il testo della Costituzione repubblicana, dove il dibattito sulle regioni fu particolarmente aspro. Da una parte c’era la DC che vedeva nelle regioni un baluardo di libertà per i cittadini e dall’altro il PCI e altri partiti di sinistra che rifiutavano ogni tendenza di tipo federalista. Dopo, però, la commissione dei 75 approvò l’ordine del giorno “Piccioni” dove si delineavano le caratteristiche principali delle regioni che sarebbero dovute essere autonome e dotate di autonomia finanziaria.

Il dibattito fu ripreso all’interno della seconda sottocommissione che era incaricata di discutere l’organizzazione costituzionale dello stato. Sarebbero state presentate numerose proposte che spaziavano dall’applicazione di un sistema federale ad un sistema che spazzava via completamente le autonomie.

L’onorevole Ambrosini cercò di esaminare il problema dal punto di vista giuridico, ma l’orientamento dei padri costituenti era poco incline a tendenze autonomistiche. La scelta

dell'assemblea costituente cadde a favore dello stato decentrato, infatti l'articolo 5 della Costituzione sancisce l'equilibrio tra l'indivisibilità della repubblica e il riconoscimento delle autonomie locali e territoriali. Le regioni così entrano a far parte dell'ordinamento nazionale ma solo sulla carta. L'articolo 22 della Costituzione elenca le regioni sulle quali è suddiviso il territorio nazionale. Le regioni sono: Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Salento, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna e Valle D'Aosta.

Ma il testo che fu distribuito ai deputati prima della votazione finale, era così modificato: "sono costituita le seguenti regioni: Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Quest'ultimo venne approvato senza nuove modifiche. Rispetto al testo originario era stato cambiato il nome della regione Lucania in Basilicata, era stata eliminata la regione del Salento che veniva inglobata alla Puglia, si accorpavano in un'unica regione i territori del Friuli e della Venezia Giulia come quelli dell'Emilia e della Romagna e dell'Abruzzo con il Molise.

I territori di Abruzzo e Molise vennero separati e nel 1963 con un'approvazione di una legge per la modifica costituzionale in deroga all'articolo 132 costituzione il Molise acquisirà lo status di regione. Con l'emanazione della Costituzione la repubblica non si limita soltanto a ripristinare la sua tradizione comunale, provinciale e democrazia locale, ma aggiunge allo stato unitario il carattere di stato regionale.

Però la previsione costituzionale non consentì alle regioni di funzionare come enti autonomi fino agli anni '70. L'unica regione prima che si insediassero l'assemblea costituente era la Sicilia la cui autonomia con statuto speciale era stata riconosciuta nel '46, precisamente il 15 Maggio prima che il paese scegliesse di diventare una repubblica e che la costituzione ne definisse l'orientamento.

La scelta fu dettata per far fronte alle spinte secessionistiche manifestate nell'isola. Lo statuto speciale siciliano fu successivamente convertito in legge, con la legge n.2 del '48, assieme alla quale furono adottati gli statuti speciale della Sardegna, Valle D'Aosta e Trentino. L'ultima regione a statuto speciale ad essere costituita fu il Friuli a causa della rilevanza geopolitica che assunse nell'ambito della guerra fredda. La Costituzione ha

introdotta l'elemento di discontinuità con il modello centralista italiano. Le regioni assumevano un ruolo di componente essenziale dello stato repubblicano. La stessa costituzione prevedeva le elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali, dovevano essere indette, entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, che le leggi della repubblica avrebbero regolato, per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni e che altre leggi avrebbero disciplinato il passaggio alle regioni di funzionari e dipendenti dello stato. Nella successiva disposizione la Costituzione impegnava la repubblica ad adeguare entro tre anni dalla sua emanazione le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa delle regioni. Allo scadere dei termini indicati da dette disposizioni in cui si sarebbero dovute tenere le elezioni dei consigli regionali, l'argomento tornò a vivacizzare il Parlamento con una proposta di legge di tre senatori del gruppo repubblicano: Giulio Bergmann, Giovanni Conti e Giovan Battista Raja, in essa si fissava la data dell'8 ottobre del '49 per lo svolgimento delle elezioni. Il governo dell'epoca guidato da Alcide De Gasperi proponeva due progetti di legge: il primo riguardante l'attuazione dell'ordinamento regionale venne approvato il 10 Febbraio del '53 conosciuta come legge Scelba, il secondo intitolato "norme per l'elezione dei consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali" venne poi ritirato nel 1950.

La legge Scelba era molto cauta sul perimetro in cui poteva essere esercitata la potestà legislativa regionale. I consigli regionali avrebbero potuto legiferare senza vincoli solo sulle circoscrizioni comunali, sulle fiere e i mercati, sull'istruzione artigiana e professionale, sui musei e sulle biblioteche di enti locali, caccia e pesca sulle acque interne. Su tutto il resto l'attuazione era demandata all'emanazione di leggi statali. Dopo un anno la legge Bergmann fu prorogata fino a Dicembre del 1950, ma anche questo termine venne superato senza che si seguissero ulteriori interventi normativi. Nonostante la Costituzione fosse improntata sulla nascita di uno stato regionale, nei governi post bellici permase una certa ritrosia a rendere efficaci le autonomie legislative e infatti per lungo tempo le regioni rimasero un concetto astratto.

Un tale ritardo nel processo di attuazione del regionalismo può essere spiegato dalle politiche di sinistra che frenarono le spinte autonomistiche promosse dalla Democrazia Cristiana. Bisognerà aspettare il 1968 con l'approvazione n.108 del 17 febbraio 1968

“Norme per l’elezione dei Regionali delle regioni a statuto normale” che disciplinò la materia. Con l’elezione dei consigli regionali del 1970 le regioni entrarono a far parte della storia istituzionale italiana, provvedendo subito alla fase costituente con l’approvazione degli statuti. Gli statuti vennero promulgati il 22 maggio del 1971 ad eccezione di Abruzzo e Calabria dove son stati promulgati nel luglio. A completare la prima fase del regionalismo italiano intervenne la delega delle delega per la definizione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire ai nuovi enti come stabilito dalla legge del 1970. Tale disposizione alla legge finanziaria delegava il governo ad emanare entro due anni dei decreti legge per regolare il passaggio alle regioni dalle funzioni previste dall’art 117 della costituzione oltre che del relativo personale statale. Da quel momento iniziò un importante processo di decentramento attraverso l’attribuzione alle regioni di maggiori competenze un processo iniziato nel 1972, la seconda nel 1977 e la terza tra il 1997 e 1999, che portò alla riforma del titolo V della costituzione del 2001. Fino al 1997 lo stato ha mantenuto la maggior parte dei poteri che hanno condizionato il ruolo assegnato alle regioni. Un passaggio decisivo nella storia del regionalismo italiano è rappresentato dalle leggi Bassanini. I quattro provvedimenti ribaltano il criterio delle funzioni amministrative. Rappresentano una prima modifica che porterà alla riforma costituzionale del 2001. Le leggi Bassanini costituiscono l’intervento legislativo attraverso il quale è stata ridisciplinata la materia delle competenze amministrative agli enti locali. Alle regioni e anche ai comuni furono riconosciute funzioni proprie in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Il conferimento attuato dalla riforma in questione era avvenuto in base ad un criterio di enumerazione delle competenze rovesciato rispetto a quello delle costituzioni. Tutte le funzioni amministrative erano conferite a regioni ed enti locali tranne quelle in capo allo stato. La corte costituzionale ha dichiarato questa riforma conforme alla costituzione. Successivamente la legge costituzionale 22 novembre 1999 ha sostituito completamente il testo dell’articolo 122 della costituzione, prevedendo che spetti alla legge della regione a disciplinare il sistema di elezione del consiglio, della giunta e del presidente regionale nei limiti stabiliti con leggi della Repubblica. A seguito furono approvate diverse modifiche al titolo V della costituzione che si riportano di seguito: il 4 comma dell’art. 121 Cost. viene così sostituito: “Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regioni; dirige le

funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica”; analoga modifica interviene su altri articoli; l’art. 122 Cost. viene così sostituito: “Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta Consiglio regionale della Calabria Pag. 10 regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un Ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”; l’art. 123 Cost. viene così sostituito: “Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi”; l’art. 126 Cost. viene così sostituito "Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato

sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la Consiglio regionale della Calabria Pag. 11 rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio". Il percorso che avrebbe portato alla Riforma costituzionale del Titolo V era dunque tracciato e ormai irreversibile.

1.4. IL FEDERALIASMO FISCALE

Il federalismo fiscale, introdotto con le modifiche apportate dall'art 119 della costituzione con la riforma del titolo V, è un altro tassello fondamentale verso il compimento del processo federale e indica un assetto fondamentale verso il compimento del processo federale e indica un assetto dei rapporti finanziari tra stato e enti locali, fondato su due principi.

- 1) Gli enti territoriali sono caratterizzati da autonomia finanziaria, di modo che siano in grado di controllare e gestire le entrate, tramite un proprio? Specifico sistema tributario, le spese e le risorse disponibili. Gli enti di fatti, con la modifica del Titolo V del 2001, hanno superato il precedente sistema tributario, le spese e le risorse disponibili. Gli enti di fatti, con la modifica del titolo V del 2001, hanno superato il precedente sistema della "finanza derivata" in base al quale gran parte dei tributi viene riscossa dallo stato, che provvede poi a ridistribuirne il gettito agli enti territoriali locali.
- 2) Identificazione d strumenti di coordinamento dei vari livelli governativi coinvolti per la finanza ed il sistema tributario.

il federalismo fiscale è un sistema decentrato in cui sono gli stessi enti locali e le regioni ad occuparsi della riscossione delle imposte, gestendo i meccanismi delle entrate regionali per conto dell'amministrazione centrale, che ne riscuote una parte. Il federalismo fiscale si configura come un particolare meccanismo per la condivisione delle competenze e

risorse fiscali attraverso risorse intergovernativo Il fine è il raggiungimento di una parità di trattamento, valutata sull'analisi costi benefici", considerando da un lato il carico fiscale e al quale i cittadini sono sottoposti e dall'altro il beneficio che essi traggono dalla spesa pubblica effettuata a loro vantaggio. Nel caso in cui si abbia un aumento tra le regioni, più che proporzionale rispetto all'imposizione fiscale, del beneficio offerto dalla spesa pubblica e dall'accesso ai pubblici servizi, si è raggiunta parità di trattamento ed equità tra i cittadini dei diversi enti decentrati. Il federalismo fiscale da un lato, si occupa di questioni meramente tecniche ed amministrative, dall'altro, appare portatore dei principi di equità e di annullamento delle disparità sociali radicate da tempo di regione in regione. La filosofia sottostante è che le disparità che affliggono ad esempio le regioni meridionali ("questione meridionale"), tacciate di arretratezza nei sistemi amministrativi, sanitari e fiscali, verrebbero ridotte se non addirittura integralmente risolte. Emerge, però, una effettiva difficoltà nel perseguire la parità di trattamento di tutti i cittadini sul suolo nazionale. Ciascuna regione presenta, infatti, livelli di reddito pro-capite differenti e le dimensioni dell'imponibile fiscale di ogni ente è differente. Le regioni che, a causa di un livello produttivo o anche a fattori legati all'evasione fiscale, hanno un gettito fiscale inferiore, si trovano inevitabilmente in difficoltà a garantire ai propri cittadini livelli di beni e servizi pubblici ritenuti essenziali e standard nel territorio nazionale. Per tale motivo la Costituzione prevede che lo Stato intervenga con il meccanismo di "Perequazione", attraverso il quale colmare le differenze tra le regioni. Con la perequazione si opera uno spostamento di risorse dalle regioni con maggior reddito a quelle non ritenute in grado di assicurare livelli di servizi essenziali. I contenuti e gli obiettivi del federalismo fiscale possono essere sintetizzati in:

- ridefinizione delle risorse e delle norme utili ad assicurare autonomia finanziaria agli enti decentrati: determinare le fonti e la quantità delle entrate (cioè quali tributi propri, quali compartecipazioni ai tributi erariali e quali trasferimenti perequativi), in relazione a previsioni di spesa da effettuare relativamente alle competenze di legislazione concorrente che sono state affidate;
- 13 • definizione, in relazione alle entrate legate ai tributi propri, delle risorse immobili che non possono essere soggette ad imposizione fiscale e delle regole che debbano curare il coordinamento del potere impositivo Statale con quello degli enti;
- individuazione di metodi per determinare un'efficace utilizzo del fondo di perequazione per enti decentrati con minore capacità di entrata e dunque di imposizione fiscale. Nella proposta del

secondo governo Prodi era prevista la ricerca di efficaci metodi di misurazione del fabbisogno necessario agli enti per svolgere adeguatamente le funzioni ad essi attribuite, tra i quali vi è l'introduzione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) il cui obiettivo, come vedremo al capitolo terzo, è anche quello di abbandonare gradualmente il criterio del finanziamento alle regioni sulla base della spesa storica. Il meccanismo procedurale è chiaro, più complicata la sua attuazione. In sintesi, l'articolo 117 stabilisce che lo stato definisca le funzioni fondamentali e i livelli essenziali di prestazione con cui devono essere esercitate su tutto il territorio nazionale e per garantire tali condizioni. L'articolo 119 prevede che lo Stato metta a disposizione un fondo perequativo, da distribuire in base a criteri di equità. Risorse destinate ad aiutare i territori più svantaggiati, cioè quelli che non riescono a svolgere le proprie funzioni fondamentali ai livelli di prestazione definiti. Più in particolare, l'articolo 117 della Costituzione, al comma 2, individua le mansioni e le funzioni di legislazione statale che devono essere garantite, riconosciuto un Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) a tutti i cittadini, secondo criteri di equità e parità di trattamento, a prescindere dalla regione di appartenenza. Al fine di perseguire gli obiettivi di riduzione delle disparità ed il raggiungimento dell'equità nella distribuzione delle risorse e la diffusione dei servizi pubblici, il comma 4 dell'articolo 119 della Costituzione istituisce il fondo perequativo. "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".¹⁴ Tuttavia, nonostante siano passati quasi 20 anni dalla riforma, lo Stato non ha ancora individuato i livelli essenziali di prestazione (LEP) delle funzioni fondamentali. Senza i LEP è stato necessario ricorrere a un diverso metodo di redistribuzione del fondo perequativo basato essenzialmente ancora sulla spesa storica.

Il significato dell'articolo 119 della Costituzione, va compreso tenendo in considerazione il comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione nel quale, tra le materie di legislazione concorrente, viene incluso il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. ("Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ... coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;"). Anche ai comuni, alle province e alle città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano Regioni ed enti locali ai fini dell'autonomia tributaria, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione – che sancisce

che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge – preclude a questi enti l’esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni. Il nuovo sistema costituzionale relativo all’autonomia di entrata degli enti territoriali, come detto, resta al momento inattuato anche perché, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l’emanazione di discipline autonome da parte degli enti territoriali relative all’istituzione di nuovi tributi richiede il preventivo intervento del legislatore statale per la determinazione dei relativi principi fondamentali (v. scheda Articolo 119 Costituzione: Giurisprudenza costituzionale). L’articolo 119 prevede, dunque, l’istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante tale per cui gli interventi statali relativi alle materie meritevoli di tutela costituzionale, devono soddisfare il criterio della copertura totale dei fabbisogni. Non tutti gli interventi beneficiano, però, di tale garanzia. Per le funzioni regionali autonome che non devono avere particolari requisiti di equità, sono previsti sistemi 15 di finanziamento attraverso i quali l’intervento dello Stato tramite l’utilizzo del fondo perequativo non è eccessivamente invasivo. Vengono ridotte ma non annullate le disparità presenti tra le regioni a livello fiscale e dei servizi offerti. Tramite le entrate proprie, compartecipazione al gettito dei tributi erariali, trasferimenti dal fondo perequativo gli enti territoriali devono provvedere al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Lo Stato può destinare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali solo in favore di determinati enti territoriali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. La perequazione è, pertanto, di due tipi. “Orizzontale” nel caso in cui le risorse passano direttamente dalle regioni più “ricche” (con minori fabbisogni o maggiore capacità fiscale) alle più “povere” (maggiori fabbisogni o minori capacità fiscale) e “Verticale” qualora lo Stato disponga la necessaria redistribuzione di parte delle risorse. Come detto, il primo modello comporta la presenza meno intrusiva dello Stato a differenza del secondo in cui è lo Stato a detenere la capacità di redistribuzione e la maggior parte della disponibilità delle risorse. Ovviamente gli interventi di carattere speciale sono aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni riferibili alle finalità di perequazione e

garanzia enunciate dall'articolo 119 della Costituzione e solo se indirizzati a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali. In questo caso, se i finanziamenti riguardano ambiti di competenza, anche concorrente, delle Regioni, queste devono essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di ripartizione dei fondi all'interno del proprio Territorio. L'articolo 119 stabilisce, quindi, le modalità di funzionamento del meccanismo di perequazione in base al principio secondo il quale necessitano primariamente del sostegno apportato da questo fondo i territori "con minore capacità fiscale per abitante" ed il "dovere di finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite" (comma 3-4 articolo 119 Costituzione). Pertanto, il combinato disposto degli articoli 117 e 119 della Costituzione determinano un quadro normativo in base al quale la potestà legislativa in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (articolo 117, Cost., terzo comma) consente alla legge statale di imporre vincoli, limiti e obblighi alla finanza delle regioni e degli enti locali e assegna allo Stato il potere di determinare la ripartizione della potestà impositiva fra Stato, regioni ed enti locali. La Costituzione non riconosce una propria area impositiva alle regioni e agli enti locali, ma richiede che la legge dello Stato assegni ad essi 'tributi propri'.

Conseguentemente, la parte maggiore delle entrate di regioni, province e comuni è costituita da compartecipazioni ai grandi tributi erariali. Le compartecipazioni sono affiancate da «tributi propri, capaci di fornire un gettito significativo e rispetto ai quali gli enti territoriali godano di ampi poteri di manovra, almeno delle aliquote». Alle risorse tributarie proprie e derivate si affiancano i trasferimenti di natura perequativa; assumendo però la capacità fiscale come parametro della perequazione e abbandonando per questa il riferimento alla spesa storica.

1.5 EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE

La disciplina del federalismo fiscale ha preso avvio nel 2001 con la più volte citata riforma del Titolo V della costituzione e modifica dell'articolo 119 e si è conclusa con la promulgazione della legge n.1 del 2012⁶. La riforma del 2001 ha agito su diversi aspetti della norma e, se nel testo del 1948, solo le Regioni potevano applicare

⁶ *Legge Costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1. "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".*

il principio dell'autonomia finanziaria “nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica”, con la legge n.3 del 2001 è stata introdotta la previsione che la potestà decisionale sulle entrate e sulle spese debba essere estesa anche a Comuni, Città metropolitane e Province. Emergono, da questa prima riforma costituzionale, tre caratteristiche:

- sono analizzate le modalità di finanziamento dell'attività degli enti territoriali;
- viene identificata l'attività di intervento finanziario dello Stato a integrazione delle risorse ordinarie delle autonomie locali;
- viene definita la norma generale circa la capacità di indebitamento “autonoma” degli enti territoriali limitatamente alle spese di investimento. L'obiettivo degli enti locali è, dunque, quello di soddisfare i bisogni pubblici (articolo 119, comma 4 della Costituzione). La redistribuzione individuale della ricchezza è in capo agli enti territoriali atteso che da questi può essere molto più incisiva ed efficiente rispetto ad una redistribuzione della ricchezza effettuata in egual misura dallo Stato su tutto il territorio nazionale; in una comunità più circoscritta si possono individuare le situazioni di povertà e si percepiscono in modo immediato i vantaggi che derivano dalla loro attenuazione. Viceversa, non è possibile che enti territoriali possano preoccuparsi di gestire la spesa pubblica, non essendo in grado di garantire una stabilizzazione, finanziaria e dei servizi offerti, a livello nazionale. Per giungere alla successiva riforma costituzionale del 2012 sono stati necessari dei passaggi tra i quali si ricordano gli interventi normativi recati dalle leggi finanziarie del 2003 e del 2006⁷ e il contributo al dibattito fornito da “La relazione sull'attività dell'Alta Commissione del 2005⁸. La legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) ha definito un percorso procedurale volto alla definizione degli interventi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, attraverso l'istituzione di un'Alta Commissione di studio, con il compito di identificare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica

⁷ Al comma 675 dell'articolo 1 dispone che le aliquote e le compartecipazioni definitive di cui al decreto legislativo n. 56/2000 sono rideterminate, a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo all'adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione al fine di assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni attribuite alle regioni a statuto ordinario.

⁸ L'Alta Commissione di studio è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2003 (G.U. n. 143 del 23/6/2003), emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione. Sono chiamati a partecipare anche i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, designati dalla Conferenza Stato-regioni e autonomie locali.

e del sistema tributario. Contestualmente alla istituzione dell'Alta Commissione di studio, la legge finanziaria per il 2003 ha 'bloccato' la leva fiscale alla quale regioni ed enti locali potevano ricorrere per far fronte all'aumento dei fabbisogni di spesa. In particolare, "in attesa di un accordo fra Stato, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, che regoli i meccanismi strutturali del federalismo fiscale", è stata disposta la sospensione degli aumenti delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF. La sospensione, da riconnettersi anche all'obiettivo più volte dichiarato dal Governo di una riduzione della pressione fiscale, è stata confermata dalle successive leggi finanziarie. Tuttavia, l'evoluzione della disciplina in materia di coordinamento della finanza pubblica fu resa più complessa poiché il provvedimento più incisivo sul rapporto tra finanza regionale e statale prima dell'inserimento in Costituzione nel 2001 della questione federalista, il decreto legislativo n. 56/2000, ha presentato difficoltà applicative che di fatto ne hanno bloccato l'effetto⁹. Questo sistema, che doveva consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica, nel 2013 ha fatto emergere i problemi connessi alla perequazione delle risorse da mettere a disposizione di enti territoriali che hanno capacità tributarie molto diverse fra loro e livelli di spesa – legati in gran parte al fabbisogno sanitario - storicizzati e difficilmente comprimibili¹⁰. Partendo da tale presupposto la legge finanziaria del 2006 ha Per ultimo, consideriamo l'attuale articolo 119 e l'intervento che ne ha modificato la struttura: la riforma costituzionale del 2012. Tra gli articoli oggetto di modifica di tale norma, di rilevanza risultano le disposizioni che hanno come oggetto di modifica il primo comma dell'articolo 119, condizionando l'autonomia degli enti territoriali al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e

⁹ Tale decreto prevedeva la soppressione di quasi tutti i trasferimenti erariali alle regioni, sostituiti con entrate tributarie proprie una compartecipazione al gettito dell'IVA (entrata che sarebbe risultata quantitativamente prevalente rispetto alle altre), l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF e l'aumento della compartecipazione all'accisa sulle benzine; stabilendo inoltre una prima previsione di istituzione di un fondo perequativo.

¹⁰ Per tale motivo il decreto legislativo n. 56 è risultato pienamente operativo, ossia con l'integrale finanziamento della spesa storica a carico della sola Compartecipazione IVA, solo per l'anno 2001; le regioni meridionali ritengono infatti di essere penalizzate poiché l'applicazione del decreto, destinerebbe ad esse risorse, derivanti da entrate proprie minori di quelle derivane da trasferimenti erariali, non potendo finanziare le funzioni ad esse assegnate; diversamente, per regioni settentrionali non era congeniale la lentezza del processo di transizione e di abbandono del criterio della spesa storica in favore dei LEP che avrebbe minato la propria capacità fiscale.

dando validità costituzionale al principio secondo il quale le autonomie territoriali concorrono "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". La legge "rinforzata" n. 243/2012 ha inoltre apportato agli articoli da 9 a 12 le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e la partecipazione degli stessi enti alla sostenibilità del debito pubblico, in forza dei commi 1,6 dell'articolo 119 Costituzione. L'obbligo per gli enti locali di partecipare agli obiettivi di finanza pubblica, ritenuto un obbligo costituzionale con la promulgazione della legge n. 1/2012, presuppone che il legislatore statale debba imporre agli enti territoriali vincoli alle politiche di bilancio e di conseguenza, limiti indiretti all'autonomia di spesa volti a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva ed il raggiungimento di obiettivi nazionali tenendo anche in considerazione il doveroso conseguimento dei limiti ed obblighi comunitari. Gli articoli in questione, immessi nell'ordinamento in un contesto politico e congiunturale di particolare difficoltà, hanno evidenziato alcune criticità interpretative ed il rischio sia di aggravare le procedure di gestione del bilancio da parte degli enti territoriali sia di vincolare la capacità programmatica dei medesimi, soprattutto in relazione alla spesa per investimenti. Per tale motivo nel corso del 2016 le regole della legge rinforzata sono state significativamente modificate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164. Per le autonomie locali i bilanci si considerano in equilibrio quando - sia nella fase di previsione che di rendiconto - registrano un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali. Da ultimo, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di vincoli finanziari alle autonomie locali rientrerebbe a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione.

CAPITOLO 2

LE VARIE RIFORME COLLEGATE AL FEDERALISMO IN ITALIA

2.1 LEGGI BASSANINI

Le leggi Bassanini sono dei provvedimenti normativi della Repubblica Italiana¹¹, così dette perché ispirate al ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini, riguardanti le

¹¹ www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/Sintesi-LEGGI-BASSANINI.pdf

riforme della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa. Queste riforme sono emanate prevalentemente sotto il governo Prodi I. Le Leggi Bassanini sono 4:

1 Legge 15 Marzo 1997, n 59

La legge 15 marzo 1997, n. 59, recante Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa[1], nota come Legge Bassanini, impone in particolare due principi: • La semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private • Il federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali. La matrice della legge 59/1997 è europea, quindi sovranazionale, in quanto originata da spinte all'armonizzazione ed unificazione amministrativa degli apparati dei diversi Paesi membri dell'Unione europea. La legge 59/1997 si è configurata come una legge delega, finalizzata essenzialmente a dare al Governo il potere di emanare decreti delegati al fine di sviluppare una vastissima attività di innovazione e riforma dell'intero sistema amministrativo italiano, nonché per incidere: • sul sistema delle fonti; • sulle strutture di governo dello Stato; • sulle modalità di collegamento tra Stato, Regioni e sistema delle autonomie locali. Caratteristiche fondamentali dell'attività di riforma delineata dalla L. 59/1997: 1. Ridefinire i rapporti e la distribuzione delle competenze fra lo Stato, le Regioni e il sistema delle autonomie locali, realizzando quello che è stato definito il terzo decentramento (dopo quelli del 1970-72 e del 1975-77) e come il "massimo di federalismo amministrativo a Costituzione invariata"; 2. Riformare, coerentemente con il federalismo amministrativo da realizzare, la riforma della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri e in generale degli enti pubblici nazionali, conducendo a termine il processo riformatore già avviato con la L. n. 400/1988 e ripreso durante il primo governo Amato e il governo Ciampi; 3. Completare le riforme di primarie strutture amministrative avviate durante il decennio precedente e in particolare quelle relative al rapporto del pubblico impiego, alla struttura e al ruolo della dirigenza pubblica, alla formazione dei funzionari e dei dirigenti pubblici e le relative modalità di selezione e di carriera; 4. Rivedere le modalità di organizzazione e di funzionamento di alcuni ambiti specifici dei servizi pubblici e della disciplina pubblicistica di alcuni settori economici, mirando anche ad avviare massicci fenomeni di rilocalizzazione delle funzioni fra Stato e Regioni nonché

di privatizzazione e delegificazione di alcuni settori precedentemente a forte caratterizzazione pubblicistica; 5. Realizzare la semplificazione delle procedure e delle regole che presidono all'attività amministrativa in generale e all'organizzazione e al funzionamento dell'amministrazione italiana; 6. Riformare il sistema scolastico italiano, organizzandolo sulla base di una rete di istituzioni scolastiche dotate di autonomia funzionale ed estendendo anche all'organizzazione scolastica il regime delle autonomie funzionali già introdotto per le Università e per le Camere di commercio.

Legge 15 maggio 1997, n.127 (Bassanini bis)

La L.127/1997 accompagna alla riforma del decentramento quella della semplificazione amministrativa con l'obiettivo di ridisegnare l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione pubblica con particolare riferimento a quella locale. Due sono gli oggetti della Bassanini bis: • la riforma dei procedimenti (snellimento); • la riforma degli uffici (riorganizzazione).

Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini ter)

La L. 191/1998 contiene delle modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n.59, e 15 maggio 1997, n.127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Nel testo sono contenute anche disposizioni in materia di edilizia scolastica. Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini ter): gli artt. 3, 4 e 5 Si riportano qui integralmente gli articoli 3,4 e 5 della legge: Art. 3. Disposizioni in materia di formazione del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni 1. Nell'ambito delle iniziative di innovazione amministrativa, il Centro di formazione e studi (FORMEZ) può rimodulare i progetti in corso finanziati con risorse già assegnate nei precedenti esercizi. 2. Le risorse finanziarie attribuite al FORMEZ per il funzionamento e lo svolgimento delle attività istituzionali, ai sensi del decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, sono iscritte, a decorrere dall'esercizio 1998, in apposite unità previsionali di base da istituire nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento del bilancio e dei servizi amministrativi e tecnici. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, anche nel conto dei residui, e provvede alla denominazione delle nuove unità previsionali di base su indicazione del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali. 3. Nell'ambito delle iniziative di innovazione amministrativa, il

FORMEZ può operare sull'intero territorio nazionale a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. A tale scopo devono essere ridefiniti, anche statutariamente, i fini dell'Istituto e devono essere discussi nelle sedi preposte i progetti formativi da estendere all'intero territorio nazionale e per i quali devono essere adeguati nuovi finanziamenti. 4. Ai partecipanti al corso di formazione dirigenziale previsto dall'articolo 28 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, è assegnata una borsa di studio annua lorda, in relazione alla frequenza del corso e con le modalità stabilite dalle norme vigenti per il pagamento degli stipendi, d'importo pari al 60 per cento dello stipendio tabellare e dell'indennità integrativa speciale, nelle misure annue lorde in vigore nel tempo previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto Ministeri. Detto importo comprende anche il corrispettivo che i partecipanti al corso sono tenuti a versare alla Scuola superiore della pubblica amministrazione per il servizio di ristorazione o, se previsto, di residenzialità. 5. All'articolo 43, comma 5, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la parola: "tecnico" è soppressa. Art. 4. Telelavoro 1. Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono avvalersi di forme di lavoro a distanza. A tal fine, possono installare, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici necessari e possono autorizzare i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa. 2. I dipendenti possono essere reintegrati, a richiesta, nella sede di lavoro originaria. 3. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le modalità organizzative per l'attuazione del comma 1 del presente articolo, ivi comprese quelle per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa, e le eventuali abrogazioni di norme incompatibili. Le singole amministrazioni adeguano i propri ordinamenti ed adottano le misure organizzative volte al conseguimento degli obiettivi di cui al presente articolo. 4. Nella materia di cui al presente articolo le regioni e le province autonome di Trento e di

Bolzano provvedono con proprie leggi. 5. La contrattazione collettiva, in relazione alle diverse tipologie del lavoro a distanza, adegua alle specifiche modalità della prestazione la disciplina economica e normativa del rapporto di lavoro dei dipendenti interessati. Forme sperimentali di telelavoro possono essere in ogni caso avviate dalle amministrazioni interessate, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, dandone comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Art. 5. Disposizioni in materia di edilizia scolastica 1. A decorrere dall'anno 1998, il Ministero dell'interno provvede al trasferimento delle somme dovute dai comuni alle province ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 11 gennaio 1996, n. 23, riducendo ed aumentando i rispettivi contributi erariali sulla base delle certificazioni prodotte dagli enti locali interessati ovvero sulla base dei dati risultanti dai decreti ministeriali di cui all'articolo 9, comma 2, della citata legge n. 23 del 1996. Per il solo anno 1998, sono computate le somme già trasferite dai comuni alle province e le spese sostenute dai comuni nelle more della stipulazione delle convenzioni previste dalla legge n. 23 del 1996. Qualora gli enti locali non inviino le certificazioni, il Ministero dell'interno, a decorrere dal 1° settembre 1998, opera i trasferimenti sulla base dei dati risultanti dai predetti decreti ministeriali e, limitatamente all'anno 1998, nella misura del 33 per cento dei dati finanziari risultanti dai medesimi decreti. 2. Per il finanziamento delle maggiori spese derivanti dall'applicazione della legge n. 23 del 1996 è autorizzata, per l'anno 1998, l'ulteriore spesa di lire 38,457 miliardi a favore delle province. All'onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1998, allo scopo utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno. Il Ministero dell'interno provvede all'assegnazione in proporzione al totale provinciale delle medie delle spese correnti sostenute da ciascun comune così come determinate dai decreti ministeriali attuativi di cui al comma 1. 3. Nelle more della stipulazione delle convenzioni previste dalla legge n. 23 del 1996, le somme corrispondenti alle spese sostenute nell'anno 1998 dallo Stato e dagli altri soggetti diversi da quelli di cui al comma 1, sono detratte da quelle da trasferire alle province con le predette convenzioni. A decorrere dal 1° gennaio 1999,

il Ministero dell'interno provvede al trasferimento delle somme a favore delle province sulla base delle convenzioni e, in mancanza, sulla base dei dati finanziari risultanti dal decreto ministeriale di cui all'articolo 9, comma 3, della citata legge n. 23 del 1996. Le relative somme sono portate in diminuzione delle dotazioni di bilancio del Ministero della pubblica istruzione e in aumento delle dotazioni del Ministero dell'interno.

Legge 8 marzo 1999, n.50 (Bassanini quater)

Questa legge rappresentò il primo tentativo di riforma organica della Presidenza del Consiglio, della struttura del Consiglio dei ministri e dell'ordinamento dei ministeri. Tale provvedimento ha delineato un nuovo assetto dell'organizzazione ministeriale, muovendo in tre diverse direzioni: 1. è stata operata una riduzione degli apparati ministeriali: i ministeri sono divenuti dodici; il personale è stato raggruppato in un ruolo unico, in modo da assicurarne la mobilità; si è sancito il principio della flessibilità nell'organizzazione, stabilendo – salvo che per quanto attiene al numero, alla denominazione, alle funzioni dei ministeri ed al numero delle loro unità di comando – una ampia delegificazione in materia 2. in un'ottica policentrista, sono state istituite dodici Agenzie indipendenti (da non confondere con le Autorità amministrative indipendenti), con funzioni tecnico-operative che richiedono particolari professionalità e conoscenze specialistiche, nonché specifiche modalità di organizzazione del lavoro 3. si è provveduto alla concentrazione degli uffici periferici dell'amministrazione statale con la creazione degli Uffici Territoriali del Governo (UTG) che hanno assorbito le Prefetture. I 12 ministeri previsti erano: 1. Ministero degli Affari esteri, che attende ai rapporti internazionali 2. Ministero dell'Interno, che ha attribuzioni differenziate: tutela della sicurezza pubblica, protezione civile, cittadinanza e immigrazione, funzionamento degli enti locali 3. Ministero della Giustizia, che si occupa prevalentemente dell'amministrazione degli organi giudiziari, svolgendo anche le funzioni dell'ufficio di Guardasigilli 4. Ministero della Difesa, che è preposto alla gestione delle forze armate 5. Ministero dell'Economia e delle finanze, che provvede essenzialmente alla politica di gestione della spesa, di bilancio e fiscale, nonché delle entrate finanziarie dello Stato 6. Ministero delle Attività produttive, che esercita le attribuzioni in materia di industria, commercio e artigianato, rapporti commerciali con l'estero, comunicazioni, turismo 7. Ministero delle Politiche agricole e forestali, che esercita le competenze in materia di agricoltura, trasformazione agroalimentare, gestione delle foreste e della pesca, sia in campo nazionale che in campo europeo 8. Ministero

dell'Ambiente e della tutela del territorio, che sovrintende alla promozione, alla conservazione e al recupero delle condizioni ambientali e del patrimonio naturale nazionale 9. Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, che si occupa della politica delle infrastrutture, gestisce e organizza il sistema dei trasporti 10. Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, che è competente in materia di lavoro, previdenza sociale, tutela della salute e coordinamento dei servizi sanitari regionali 11. Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, che amministra il sistema formativo pubblico scolastico, il sistema formativo pubblico universitario e la ricerca scientifica e tecnologica 12. Ministero per i Beni e le attività culturali, che assicura la tutela, la promozione e la valorizzazione del patrimonio culturale e delle attività culturali

Le 12 agenzie previste erano: 1. Agenzia di protezione civile (Interno) 2. Agenzia delle entrate (Economia e finanze) 3. Agenzia delle dogane (Economia e finanze) 4. Agenzia del territorio (Economia e finanze) 5. Agenzia del demanio (Economia e finanze) 6. Agenzia industrie difesa (Difesa) 7. Agenzia per le normative ed i controlli tecnici (Attività produttive) 8. Agenzia per la proprietà industriale (Attività produttive) 9. Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Ambiente e tutela del territorio) 10. Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (Infrastrutture e trasporti) 11. Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (Lavoro, salute e politiche sociali - Istruzione, università e ricerca) 12. Agenzia per il Servizio civile (Presidenza del Consiglio dei ministri)

Era previsto che la riforma entrasse in vigore con la XIV Legislatura, ma non entrò mai in vigore integralmente, poiché il II Governo Berlusconi la modificò alla sua entrata in carica. I ministeri aumentarono e solo alcune delle agenzie furono costituite: in particolare l'Agenzia per la Protezione Civile (poi abolita e riconfluita nel vecchio Dipartimento della Protezione Civile), le Agenzie del Ministero dell'Economia (Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, Agenzia del Territorio, Agenzia del Demanio) già istituite nel 1999, in deroga alla generale entrata in vigore della Riforma Bassanini nel 2001, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici (APAT) istituita solo nel 2001.

PRIMA LEGGE 42/2009

Il decentramento ed il Federalismo

Il c.d. Federalismo Fiscale¹² è un tipo di condivisione e gestione a più livelli delle competenze e degli strumenti fiscali tra i diversi livelli di governo.

La sua applicabilità è slegata dalla forma di governo adottata nel territorio. Infatti, è compatibile con la struttura dello stato federale, come con quella dello stato unitario.

La finalità perseguita dagli stati che adottano tale modello organizzativo, è quella di raggiungere una migliore efficienza del sistema fiscale, devolvendo alcuni poteri e funzioni ai livelli decentrati di governo.

La maggiore efficienza va interpretata nel senso di maggiore corrispondenza tra preferenze dei cittadini e decisioni politiche.

Il decentramento e la previsione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa è principio fondante del federalismo fiscale.

Il decentramento, secondo alcuni studiosi, sarebbe la risposta alla difficoltà dello Stato centrale di differenziare la propria offerta di beni e servizi in base alle effettive esigenze e caratteristiche dei territori circoscritti (regioni, province e comuni) e dei cittadini di quei territori.

È fondamentale il termine devoluzione che consiste nella riduzione di proprie competenze a vantaggio di altri enti territoriali decentrati.

· La riforma costituzionale. Legge n. 3 del 18 ottobre 2001

In Italia, nel 2001, si sono poste le basi per l'attuazione di un progetto di federalismo fiscale con la riforma del Titolo V, della Costituzione (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che ha sancito le vere e proprie basi del cambiamento, con la modifica dei principi costituzionali che regolavano alcuni rapporti tra Stato e livelli decentrati di governo, ponendo in essere quello che è stato definito il "ribaltamento delle competenze".

È stato, infatti, modificato l'art. 114, facendo coincidere la Repubblica non più con lo Stato, ma come l'insieme di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Per quel che qui interessa, assai rilevanti sono le modifiche apportate agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Infatti, il nuovo art. 117 elenca nel secondo comma le materie di competenza esclusiva statale, tra le quali annovera l'immigrazione, la difesa e la politica estera.

Nello stesso articolo, al terzo comma, sono riportate le materie di competenza legislativa concorrente, in relazione alle quali i rapporti tra Stato e Regioni si esplicano mediante

¹² www.avvocato.it/federalismo-fiscale-tributi-locali-centralismo-autonomia

una ripartizione dei compiti: lo Stato ha il compito di fissare i principi generali che le Regioni devono rispettare nelle proprie legislazioni.

Le materie di competenza legislativa esclusiva regionale, vengono stabilite in materia residuale, come tutte le materie che non siano state annoverate tra quelle di competenza esclusiva statale o di competenza concorrente.

L'art. 118 della Costituzione introduce il principio di sussidiarietà stabilendo che: “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 ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

Le vere basi del federalismo fiscale e dei principi enunciati dalla legge delega n. 42 del 2009, sono state poste dalle modifiche apportate all'art. 119 della Costituzione, il quale, infatti, sancisce: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

· Le riforme degli anni 90

Nella realtà, tuttavia, il processo di realizzazione¹³ di una maggiore autonomia fiscale delle Regioni era iniziato già negli anni novanta con i decreti attuativi della legge delega n. 421 del 1992, nei quali venivano sancite alcune integrali attribuzioni tributarie alle Regioni ed agli enti locali, tra le quali vi erano la tassa automobilistica ed i contributi sanitari. E veniva con gli stessi, inoltre, introdotta l'ICI.

Sempre in quegli anni, in particolare con le Leggi Finanziarie 1995 e 1996, venivano rispettivamente, riformati i criteri di assegnazione del Fondo Perequativo alle Regioni, ed istituite l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive e l'addizionale regionale Irpef. Il gettito di queste ultime, tuttavia, era vincolato al finanziamento della sanità.

Successivamente, la legge delega n. 133 del 1999 ed il decreto attuativo n. 56 del 2000, attuativo dell'art. 10 della legge n. 133/1999, sancivano l'abolizione del vincolo di destinazione, l'abolizione dei trasferimenti da parte dello Stato alle Regioni a statuto ordinario, sostituendoli con un aumento delle aliquote di compartecipazione all'addizionale regionale Irpef e di compartecipazione all'accisa sulla benzina. Il D.lgs. 56 del 2000 ha, inoltre, istituito il Fondo Perequativo Nazionale, specificandone l'entità ed i criteri di ripartizione tra le Regioni.

Certo, tutti questi interventi legislativi hanno gettato le fondamenta culturali per la realizzazione di uno Stato unitario, ma con decentramento dei poteri e delle attribuzioni di tipo federalista.

2.2 FEDERALISMO IN GENERALE

· La legge delega n. 42 del 21 maggio 2009: i principi

È entrata in vigore il 5 maggio 2009, dopo circa otto anni dalla modifica apportata al Titolo V della Costituzione, la Legge Delega n. 42 (in G.U. n. 103 del 6 maggio 2009) recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”.

¹³ www.commercialistatelematico.com/articoli/2011/03/federalismo-fiscale-il-nuovo-sistema-dei-tributi-locali-prima-parte.html

L'art. 1 della L. 42/2009 stabilisce che: “la presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.”

Emerge da una prima lettura che uno dei principi fondanti di questo progetto di federalismo è il superamento della c.d. spesa storica in favore di un criterio di finanziamento ritenuto più responsabilizzante per gli enti locali, ossia il criterio dei fabbisogni standard.

La Legge Delega prevede, altresì, l'istituzione di un fondo perequativo e l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni.

Il nuovo sistema di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti locali dovrà basarsi sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Viene a tal fine stabilito dalla legge delega un periodo transitorio dal 2011 al 2013 per l'applicazione del criterio di finanziamento basato sui fabbisogni standard a tutte le funzioni fondamentali.

Dal punto di vista attuativo, la legge prevede, all'art. 2, la delega al Governo per l'emanazione, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (quindi entro il 21 maggio 2011), di uno o più decreti in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, prevedendo, altresì, a tal fine, specifici principi e criteri direttivi.

I principali criteri sui quali si basa il Federalismo Fiscale sono:

- a) Una maggiore autonomia di entrata e di spesa con conseguente maggiore responsabilizzazione sia amministrativa e contabile sia fiscale degli enti decentrati;
- b) Una maggiore razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario nel suo complesso;
- c) Una maggiore collaborazione di tutti i livelli di governo finalizzata al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, prevedendo altresì meccanismi premiali;

- d) Non alterazione nei decreti attuativi dei criteri di progressività e di capacità contributiva, escludendo altresì ogni forma di doppia imposizione sul medesimo presupposto (con ovvia esclusione delle addizionali predisposte dalla legge);
- e) Tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate;
- f) Previsione di sanzioni per gli enti che non rispettano gli obiettivi, fino alla predisposizione della possibilità per lo stato centrale di esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione.

Il sistema del federalismo sarà caratterizzato, inoltre, da finanziamenti dello stato agli enti decentrati anche mediante compartecipazioni al gettito dei tributi erariali per le regioni. La legge predispone altresì una riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali.

· Situazione ad oggi

Ad oggi, sono stati approvati solo alcuni decreti attuativi della legge delega, mentre altri sono ancora in fase di esame e di approvazione.

Il processo di attuazione del federalismo fiscale è un continuo cantiere.

Non bisogna dimenticare che il termine ultimo concesso al Governo scadrà nel mese di maggio di quest'anno (salvo richieste di proroghe al termine predisposto dalla L. n. 42 del 2009).

In generale, il progetto di federalismo fiscale consta di:

- 8 decreti legislativi, dei quali 4 già approvati e 4 in fase di esame;
- 20 decreti attuativi;
- 20 regolamenti;
- 12 tributi riformati;
- 5 soggetti della riscossione;
- 2 fondi di sussidiarietà;
- 20 criteri generali nuovi;
- 8 differenti tipi di procedure attuative.

I decreti legislativi approvati fino ad ora sono:

- a) Il decreto legislativo recante l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. Federalismo Demaniale);
- b) Il decreto in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale;

- c) Il decreto recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard dei comuni, città metropolitane e province;
- Il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale.

2.3 GLI ORGANI DEL FEDERALISMO

La legge prevede, inoltre, l'istituzione di tre nuovi organi per una migliore attuazione della delega sul federalismo:

1. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (istituita e disciplinata dall'art. 3 della L. 42/2009), che ha natura di organo parlamentare bicamerale, che ha il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo ogni sei mesi alle Camere.
2. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (istituita e disciplinata dall'art. 4 della L. 42/2009) che è istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è organo tecnico consultivo.
3. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (istituita e disciplinata dall'art. 5 della L. 42/2009), che è composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo e concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica.

- La relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo ha approvato il 30 novembre 2010 la relazione semestrale sull'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale nella quale è stata fornita un'analisi generale sulla situazione in cui versava in quel momento il processo di attuazione del federalismo fiscale.

Nella parte introduttiva la Commissione ha accennato la generale impostazione del federalismo, indicandone le principali finalità quali, appunto, il superamento del sistema di finanza derivata, l'attribuzione di maggiore autonomia di entrata e di spesa ed, infine, il passaggio graduale dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione delle risorse fondata sull'individuazione dei fabbisogni standard.

Ed infine, chiarisce il modello del doppio canale perequativo, valido per tutti i livelli di governo, con finalità differenti:

- a) Una perequazione integrale garantita dei fabbisogni, valutati a costi standard, per le funzioni e prestazioni inerenti a funzioni civili e sociali;
- b) Mentre per le restanti funzioni, si configura un modello di perequazione finalizzato ad un tendenziale livellamento.

Secondo lo schema della legge delega, pertanto, il normale esercizio delle funzioni sarà finanziato da:

1. Risorse derivanti da tributi propri di regioni ed enti locali;
2. Compartecipazioni;
3. Fondo perequativo.

· La soppressione del difensore civico

Sempre coerentemente con i principi delineati dalla legge delega del federalismo, tra i quali emerge il principio di contenimento della spesa, la Legge Finanziaria 2010 (Legge del 23 dicembre 2009, n. 191) si è occupata anche degli enti locali sopprimendo la figura del difensore civico, con l'art. 2, commi 180-188.

In particolare, l'art. 2, comma 186, stabilisce che: “In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, i comuni devono altresì adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni; c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; d) soppressione della figura del direttore generale; e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto”.

2.4 FEDERALISMO DEMANIALE

Al c.d. Federalismo Demaniale è stata data attuazione con il Decreto Legislativo del 28/05/2010, n. 85 recante disposizioni in materia di “attribuzione a comuni, province,

città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 05/05/2009, n. 42”.

Come disposto dall'art. 19 della L. 42/2009, la finalità di tale decreto di attuazione è quella di dotare i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni di un proprio patrimonio.

Ai sensi dell'art. 2 di tale decreto legislativo, “lo Stato previa intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà; adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale”.

La legge dispone che, ai fini dell'attribuzione, i beni siano inseriti in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 85.

Entro ulteriori 60 giorni, le Regioni e gli enti locali che intendano acquisire i beni contenuti negli elenchi devono presentare una domanda di attribuzione allegando una relazione nella quale indicare le finalità e modalità di utilizzazione e la destinazione del bene.

I beni trasferiti entrano nel patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, salva disposizione contraria all'interno del Decreto di attribuzione.

È disposto dall'art. 2, inoltre, che l'ente “dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito”.

L'art. 3, comma 5, prevede l'ipotesi di esercizio da parte dello Stato del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 8 della L. del 5 giugno 2003, n. 131, ossia qualora l'ente non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione allegata alla domanda di attribuzione.

È prescritto, inoltre, che gli enti, a seguito del trasferimento, si fanno carico degli eventuali oneri e pesi di cui è gravato il bene.

2.5 FEDERALISMO MUNICIPALE

L'esame dello schema da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del

federalismo fiscale si è concluso il 3 febbraio 2011 senza l'espressione del parere, il Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 42/2009, ha approvato il successivo 9 febbraio il testo del decreto. Il Senato ha esaminato tale testo nelle giornate del 22 e 23 febbraio, approvandolo con una risoluzione; analogamente si è concluso l'esame da parte della Camera nelle giornate del 1° e 2 marzo. A seguito della votazione favorevole delle Camere, il 3 marzo il Consiglio dei Ministri ha definitivamente approvato il decreto legislativo.

Si esamina, qui di seguito, lo schema di decreto n. 292-bis scaricato dal sito della Camera dei deputati, nella versione aggiornata inviata alle Camere.

Le novità di questo decreto sono numerose e rilevanti.

Preliminarmente, occorre fare un breve cenno alla disposizione di cui all'art. 12 dello schema di decreto, rubricato "Misure in materia di finanza pubblica", nel quale vengono riproposti i principi di salvaguardia finanziaria fissati dall'art. 28 della legge delega n. 42 del 2009, che hanno valenza generale per tutte le disposizioni del decreto, e tra i quali emerge la garanzia che dall'attuazione dei decreti attuativi della legge delega non può derivare alcun aumento del prelievo fiscale.

L'art. 12, infatti, stabilisce che: "L'autonomia finanziaria dei comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.

In ogni caso, dall'attuazione dei decreti legislativi di cui alla citata legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, non può derivare, anche nel corso della fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti.

In caso di trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è assicurato al complesso degli enti l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento".

· Fiscalità immobiliare

Lo schema di decreto si apre all'art. 1, con una disposizione recante "Norme di coordinamento" con i decreti che disciplinano i tributi delle regioni.

Le novità del decreto sono enunciate a partire dall'art. 2 del testo di decreto legislativo n. 292-bis, il quale attribuisce ai Comuni a decorrere dal 2011, relativamente agli immobili siti nel proprio territorio:

1. 30% dell'imposta di registro e imposta di bollo applicata negli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili (lettera a));
2. il 30% dell'imposte ipotecaria e catastale (lettera b)) ad eccezione di quelle relative ad atti soggetti ad IVA;
3. il gettito IRPEF relativo ai redditi fondiari, con esclusione del reddito agrario (lettera c));
4. il gettito dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo nei contratti di locazione relativi ad immobili (lettera d));
5. il 30% dei tributi speciali catastali (lettera e));
6. il 30% delle tasse ipotecarie (lettera f));
7. il 21,7% per il 2011 e il 21,6% a decorrere dal 2012 della quota del gettito derivante dalla cedolare secca sugli affitti, introdotta e disciplinata dal successivo articolo 3 (lettera g)).

Il gettito derivante da tali attribuzioni, ai sensi del terzo comma dello stesso art. 2, confluirà nel Fondo Sperimentale di Riequilibrio. Al comma settimo, sono poi definite le modalità attraverso le quali il fondo stesso sarà alimentato, vale a dire tenendo conto "dei fabbisogni standard, ove effettuata, nonché, sino al 2013, anche della necessità che una quota pari al 30 per cento della dotazione del Fondo sia ridistribuito tra i comuni in base al numero dei residenti". Al contrario, è stabilito che "ai fini della determinazione del Fondo sperimentale di cui al comma 3 non si tiene conto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria".

In ogni caso, sempre il settimo comma, stabilisce che: "Previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di cui al comma 3, nonché le quote del gettito dei tributi di cui al comma 1 che, anno per anno, sono devolute al comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione".

Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio è istituito per una durata di tre anni, e comunque cesserà, ex lege, alla data di attivazione del Fondo di Perequazione previsto dall'art. 13 della L. n. 42 del 2009.

· Compartecipazioni iva

Il quarto comma dell'art. 2, attribuisce ai Comuni una compartecipazione al gettito IVA, la cui aliquota sarà fissata con DPCM, di concerto con Il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata.

Ai sensi del quinto comma, resta in ogni caso attribuito allo Stato il gettito derivante dalle imposte ipotecaria e catastale relative ad atti soggetti ad Iva.

È previsto dal sesto comma, che dall'anno 2012, "in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica", cessa l'applicazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, nelle regioni a statuto ordinario, incrementando in misura corrispondente l'accisa erariale applicata negli stessi territori.

L'ottavo comma, prevede che "La quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), devoluta ai comuni delle Regioni a statuto ordinario è pari al 21,7 per cento per l'anno 2011 e al 21,6 per cento a decorrere dall'anno 2012. I trasferimenti erariali sono ridotti, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3, nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione di cui al comma 4 e al netto del gettito di cui al comma 6". Nella seconda parte, l'ottavo comma prevede la possibilità che la quota della cedolare secca oggetto di devoluzione possa essere rideterminata od anche, dopo il 2012, incrementata.

2.6 CONCLUSIONI

Occorre fare un confronto con un vero federalismo già attuato in un paese europeo per comprendere quanto questo non si avvicini come modello a quello reale.

Sarà importante attendere la fase dell'organizzazione soprattutto per quanto attiene alla lotta all'evasione a causa della quale si prospetta una sperequazione nei confronti delle diverse realtà locali.

Il sud verrà penalizzato soprattutto per quanto riguarda le compartecipazioni iva. A maggior ragione se non si offre una buona programmazione ed organizzazione concreta dei principi di attuazione del fondo perequativo.

Vi è il rischio di un aumento della tassazione come è stato denunciato dalla Corte dei Conti.

Se veramente si vuole adottare un vero federalismo bisogna essere solidali affinché non si determini, nella pratica, un aumento della tassazione.

Il decentramento ed i sistemi di federalismo fiscale presentano anche aspetti di criticità nel fronte:

- dell'efficiente allocazione delle risorse;
- degli obiettivi di redistribuzione del reddito.

Sul piano dell'efficienza potrebbero determinarsi "spillover" di costi e di benefici tra le Regioni.

Come anche, l'impossibilità di sfruttare economie di scala nella produzione ed offerta di beni e servizi pubblici e l'aumento dei costi amministrativi connessi allo svilupparsi di governi di diverse dimensioni.

In Italia ci sono profonde differenze nei livelli di reddito regionale, per cui un collegamento stretto tra decisioni di spesa ed autonomia finanziaria potrebbe far sorgere forti problemi di disparità di trattamento dei cittadini rispetto a beni e servizi che sono ritenuti qualificanti per l'esistenza stessa di uno stato unitario.

CAPITOLO 3

REGIONI E RICHIESTE DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA

3.1 PREMESSA

L'art che sancisce l'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario è l'art 116 Cost, una potestà riconosciuta dopo la riforma del titolo V del 2001. La richiesta di autonomia differenziata è stata avanzata da 9 regioni ovvero Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Marche, Umbria e Campania. Solo 2 di queste regioni hanno avanzato la proposta con referendum, tenutosi il 22 ottobre del 2017 e altre 2 regioni ovvero Piemonte ed Emilia Romagna hanno raggiunto l'accordo con un'intesa governo-regione. L'art 116 prevede che: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo delle lettere l) limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e, s) possono essere attribuite ad altre Regioni, con la legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli

enti locali, nel rispetto dei principi di cui l'art 119. La legge è approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo stato e la regione interessata.

L'art 116 al primo e secondo comma invece dà luogo a quello che è il regionalismo differenziato o regionalismo asimmetrico.

L'art 117 invece dice che la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della costituzione e degli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Lo stato ha legislazione esclusiva nelle materie come: politica estera, unione europea, diritto di asilo, immigrazione, rapporti con le varie confessioni religiose, difesa e forze armate, sicurezza dello stato, moneta, tutela della concorrenza, sistema valutario, sistema tributario e contabile dello stato, organi dello stato e relative leggi elettorali, referendum statali, elezione del parlamento europeo, organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali, ordine pubblico e sicurezza ed esclusione della polizia amministrativa locale, cittadinanza, ordinamento civile e penale e giustizia amministrativa, determinazione dei diritti civili, norme generali sull'istruzione, previdenza sociale, legislazione elettorale, dogane e protezione internazionale, coordinamento statistico e informatico della pubblica amministrazione, tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Sono invece materie di legislazione concorrente quelle relative ai rapporti internazionali con l'unione europea delle regioni, tutela della sicurezza e del lavoro, istruzione e formazione professionale, professioni, ricerca scientifica e tecnologica, tutela della salute, ordinamento sportivo, protezione civile, governo del territorio, ordinamento della comunicazione, distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione di attività culturali, casse di risparmio e casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario di carattere regionale. Nelle materie di concorrenti spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo per i principi fondamentali che è riservata allo stato. Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione di accordi internazionali e degli atti dell'unione europea. La potestà regolamentare spetta allo stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni e in ogni altra materia la potestà regolamentare spetta alle regioni. I

comuni, le province e le città metropolitane, hanno potestà regolamentare i base alle funzioni loro attribuite. Nelle materie di sua competenza può concludere accordi con lo stato o intese con altri enti territoriali di un altro stato nei casi e nelle forme disciplinate dalla legge.

L'art 116 al terzo comma stabilisce che ulteriori e particolari forme di autonomia possono essere attribuite, concernenti al terzo comma dell'art 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, possono essere attribuite ad altre regioni con legge dello stato, su iniziative della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto degli enti locali, nel rispetto dei principi dell'art 119. La legge è approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo stato e le regioni.

3.2 RICHIESTA DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA DEL VENETO, LOMBARDIA ED EMILIA ROMAGNA

La Regione del Veneto è stata tra le prime Regioni, insieme alla Lombardia e all'Emilia Romagna, a dare ufficialmente avvio al percorso previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Il Veneto ha intrapreso¹⁴ un proprio iter, del tutto peculiare, finalizzato a dar corso alla previsione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, caratterizzato da un rigoroso rispetto di principi e norme propri dell'ordinamento regionale e dalla volontà di rendere fortemente partecipi i cittadini e il territorio di questo innovativo percorso istituzionale. A tal fine la Regione: 1) si è dotata di una legge regionale (L.R. n. 15/2014) per disciplinare il momento precedente l'avvio del procedimento delineato dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, prevedendo lo svolgimento di un referendum consultivo regionale, percorso che è stato giudicato pienamente legittimo dalla Corte costituzionale (sentenza n. 118/2015); 2) ha celebrato il referendum (22 ottobre 2017) che ha visto una grande partecipazione dell'elettorato veneto (si sono recati alle urne oltre 2.328.000 elettori, per una percentuale pari al 57,2% degli aventi diritto), a fronte della previsione legislativa della necessità di un quorum, ed un amplissimo consenso popolare (si sono espressi a favore dell'autonomia oltre

¹⁴ www.roars.it/online/il-progetto-di-autonomia-differenziata-del-veneto-il-documento-integrale-del-23-settembre-2019/

2.273.000 elettori, per una percentuale pari al 98,1% dei votanti). La Regione, con tale scelta, ha inteso non solo agire nell'ottica del massimo rispetto di principi e norme propri dell'ordinamento regionale, ma ha voluto altresì dare espresso riconoscimento al valore della partecipazione del popolo veneto alle scelte politiche più rilevanti per il territorio che, in quanto tali, devono necessariamente poter essere condivise e "sentite" come proprie dai cittadini. In tal senso l'esito del referendum consultivo rappresenta il valore aggiunto dell'istanza della Regione del Veneto per il riconoscimento di una maggiore autonomia; 3) ha istituito un apposito organismo, la Consulta del Veneto per l'autonomia, quale organismo permanente composto dalle rappresentanze regionali delle Autonomie locali (ANCI-UIPI-UNCHEM), dalle categorie economiche e produttive del territorio, delle forze sindacali e del Terzo Settore, dal mondo dell'Università e della Ricerca, nonché da altri organismi espressione di interessi diffusi a livello regionale in modo da garantirne la più ampia rappresentatività; 4) ha nominato una propria Delegazione trattante, presieduta dal Presidente Zaia, composta da Professori di chiara fama, illustri costituzionalisti ed esperti in materia economico-finanziaria, incaricata di supportare il Presidente nel negoziato con lo Stato. Della Delegazione fanno parte: - Prof. Ambrosi Andrea, docente di diritto costituzionale regionale presso l'Università degli Studi di Padova; - Prof. Bertolissi Mario, ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova; - Prof. Giovanardi Andrea, associato di Diritto tributario presso l'Università di Trento; - Prof. Mazzaroli Ludovico, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Udine; - Prof. Pola Giancarlo, ordinario è Preside della facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Ferrara; - Prof. Stevanato Dario, ordinario di Diritto tributario presso l'Università degli Studi di Trieste; - Avv. Caramel Mario, Segretario Giunta regionale del Veneto; - Avv. Zanon Ezio, Coordinatore Avvocatura regionale del Veneto; - Dott. Gasparin Maurizio, Direttore Area Programmazione e Sviluppo Strategico della Regione del Veneto. Inoltre ha fatto parte anche il professor Luca Antonini professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università degli studi di Padova. Le regioni che hanno fatto richiesta di autonomia differenziata sono arrivati a questa condizioni in modi differenti. Veneto e Lombardia tramite i referendum del 2017, invece Piemonte e Emilia Romagna tramite i consigli regionali. Adesso vediamo l'autonomia differenziata di Veneto e Lombardia e il processo con il quale e' arrivata questa richiesta. Nel corso della VIII Legislatura la Regione ha avviato e promosso

l'attuazione del percorso delineato dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, per acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia rispetto a quelle previste dalla Costituzione per le Regioni a Statuto ordinario. In particolare, la norma dispone che, "su iniziativa della Regione interessata" e "sentiti gli Enti Locali", sia conclusa fra lo Stato e la Regione stessa un'intesa, che deve poi essere recepita con una legge dello Stato da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. La Segreteria Generale della Programmazione ha svolto mediante la Direzione Riforme Istituzionali attività di approfondimento delle questioni giuridiche, di coordinamento delle Strutture regionali e di supporto tecnico agli organi regionali, al fine di intraprendere detto innovativo e complesso percorso istituzionale (anche in raccordo con le altre due Regioni a Statuto ordinario - Lombardia e Piemonte - interessate al percorso). Le principali tappe del percorso poste in essere sono state le seguenti: • con provvedimento della Giunta Regionale n. 88 del 17 luglio 2007 è stato approvato un Documento tecnico di proposte in ordine agli ambiti di maggiore autonomia da richiedere allo Stato, in materie di diretto impatto sui cittadini e sulle imprese del Veneto • il Consiglio Regionale con DCR n. 98 del 18 dicembre 2007, a seguito delle audizioni dei rappresentanti delle autonomie e delle diverse componenti della collettività veneta, ha approvato il Documento di proposte, integrato su iniziativa della Giunta Regionale - individuando 14 materie in cui avviare un confronto con lo Stato per acquisire competenze rafforzate e affidando contestualmente al Presidente della Regione il mandato a negoziare e concertare con il Governo la definizione dell'Intesa • in data 18 gennaio 2008 il Presidente della Regione ha inviato la Deliberazione consiliare all'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Romano Prodi, nonché al Ministro per gli Affari Regionali, Linda Lanzillotta, per conoscere la data di avvio e la programmazione delle fasi della negoziazione • a seguito delle nuove elezioni politiche dell'aprile 2008, il Presidente della Regione ha inviato la documentazione al nuovo Governo, in particolare al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, al Ministro delle Riforme per il federalismo, Umberto Bossi, e al Ministro per i Rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, auspicando l'immediato avvio dei negoziati attraverso la programmazione congiunta di un calendario di incontri istituzionali. In considerazione del dibattito sul cd. federalismo fiscale, che contemporaneamente ha accentrato l'interesse politico nazionale, il Veneto - così come la Lombardia e il Piemonte, che ha rinviato il negoziato appena iniziato – ha dovuto attendere gli sviluppi del processo di riforma fiscale

delineato dall'art. 119 della Costituzione. Difatti, con particolare riguardo alle problematiche relative alla identificazione e quantificazione delle risorse finanziarie collegate al trasferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, gli Uffici governativi, riconoscendo l'esistenza di un imprescindibile legame tra le due norme, hanno ritenuto necessario rinviare il procedimento. Successivamente all'emanazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009, in materia di federalismo fiscale, il Presidente della Regione (con nota del 17 giugno 2009) ha rinnovato la richiesta al Governo - nelle persone del Ministro per i Rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, del Ministro per le Riforme per il Federalismo, Umberto Bossi, e del Ministro per la Semplificazione Normativa, Roberto Calderoli - di avviare il negoziato per giungere alla conclusione di un'Intesa sulle ulteriori competenze da attribuire al Veneto ai sensi dell'art. 116.

Art. 1 - Riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione Veneto nel rispetto dell'unità nazionale

1. L'attribuzione alla Regione Veneto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è realizzata nel rispetto dei principi posti dagli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119, 120 della Costituzione e nel contesto di unità ed indivisibilità della Repubblica, nonché nel rispetto dei principi di solidarietà, perequazione e coesione sociale, tenuto altresì conto di quanto previsto dalla L. 5 maggio 2009, n. 42.

2. La Regione Veneto esercita le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oggetto della presente Intesa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, anche relative a materie trasversali, nonché del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica.

3. Nell'ambito dell'attuazione della legge di approvazione della presente intesa è sempre assicurato il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Art. 2 - Materie. 1. Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Veneto sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie, secondo quanto meglio dettagliato nel Titolo II della presente Intesa: 1) organizzazione della giustizia di pace,

limitatamente all'individuazione dei circondari; 2) norme generali sull'istruzione; 3) istruzione; 4) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; 5) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione; 6) commercio con l'estero; 7) tutela e sicurezza del lavoro 8) professioni; 9) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; 10) tutela della salute; 11) alimentazione; 12) ordinamento sportivo; 13) protezione civile; 14) governo del territorio; 15) porti e aeroporti civili; 16) grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione; 17) ordinamento della comunicazione; 18) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; 19) previdenza complementare e integrativa; 20) armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; 21) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali 22) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; 23) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Art. 3 - Commissione paritetica. 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa, è istituita una commissione paritetica Stato Regione Veneto, di seguito commissione paritetica, composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove rappresentanti designati dalla Giunta della Regione Veneto. 2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determina, in applicazione dei principi e dei criteri stabiliti nella presente legge e avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II.

Art. 4 - Competenze legislative e amministrative attribuite. 1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica. Sono altresì ridimensionate, in rapporto ai compiti residui, le amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite. 2. Nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione,

con riguardo alle materie oggetto della presente intesa la Regione Veneto può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana di Venezia e disciplinarne l'esercizio, secondo quanto previsto ed entro i limiti stabiliti dal presente Titolo. A tal fine, la Regione Veneto garantisce agli enti locali le risorse necessarie. 3. Al riordino delle amministrazioni statali si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4- bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato. Art. 5 - Risorse finanziarie. 1. Considerato l'art. 14 della L. 5 maggio 2009, n. 42, secondo cui con la legge di approvazione dell'intesa stipulata ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, le modalità per l'attribuzione delle predette risorse finanziarie, nonché di quelle umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, sono determinate dalla commissione paritetica tenendo conto dei principi contenuti negli articoli 1 (graduale sostituzione, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica, in modo da garantire responsabilizzazione, effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti), 2 lettere f) e m) (determinazione del costo e del fabbisogno standard quali parametri di valorizzazione di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica; superamento graduale del criterio della spesa storica), e 7 (attribuzione alle regioni di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in conformità al principio di territorialità previsto dall'art. 119 della Costituzione) della L. 5 maggio 2009, n. 42. 2. In applicazione dei principi indicati al comma 1, la determinazione delle risorse dovrà avvenire in termini di: a) nella fase iniziale di attuazione di quanto previsto dall'Intesa, sulla base della spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) successivamente, onde assicurare il principio del superamento della spesa storica, sulla

base di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'Intesa, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni. Per assicurare in ogni caso il rispetto del principio del graduale superamento della spesa storica, onde dare corretta attuazione dell'art. 119 della Costituzione secondo quanto previsto dall'art. 1 della L. 5 maggio 2009, n. 42, decorsi tre anni dall'approvazione della legge senza che siano stati approvati e in concreto applicati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente Intesa non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. Per il settore sanitario restano fermi i costi e i fabbisogni standard individuati annualmente con l'intesa sulle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario regionale; in caso di mancata applicazione del criterio dei costi e fabbisogni standard le risorse sono assegnate secondo il criterio della quota capitaria. 3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato nell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione, attraverso l'utilizzo, anche congiunto, dei seguenti strumenti: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. 4. L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto a quanto venga riconosciuto sulla base delle aliquote di compartecipazione o aliquote riservate determinate in ragione della spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria in cui dovesse risultare applicabile il criterio del valore medio nazionale pro-capite, è di competenza della Regione nei limiti di quanto previsto dalle aliquote di compartecipazione o riservate determinate dalla commissione paritetica. 5. I decreti di cui all'articolo 4, comma 1 determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative. 6. Ogni due anni la

Commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte. 7. I fabbisogni standard di cui al comma 2 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito Comitato Stato Regioni, con la partecipazione di rappresentanti della Regione Veneto, che il Governo si impegna ad istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella materia .

Art. 6 – Investimenti. 1. Stato e Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Art. 7 - Clausola di salvaguardia. 1. Gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali compartecipati od oggetto di aliquota riservata a favore della regione, di cui all'articolo 5, comma 3, e all'articolo 6 sono possibili, a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi in linea con quanto previsto per i tributi regionali dalla lett. t), del comma 1 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e dall'articolo 11 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. La quantificazione finanziaria delle predette misure è effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su quantificazione della Commissione paritetica Stato-Regione.

Art. 8 – Leale collaborazione. 1. Le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa in base alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione Veneto fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia. 2. La legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa sulla base della presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione Veneto a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza. 3. In osservanza del principio di leale collaborazione e al solo fine di garantire una coerenza normativa, in particolare con la legislazione statale che con l'entrata in vigore della legge regionale cessa di produrre effetti, le leggi regionali di attuazione della

presente Intesa, sono comunicate alla Commissione paritetica di cui all'art. 3 prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio Regionale.

Art. 9 - Verifiche e monitoraggio. 1. Al fine di verificare lo stato di attuazione della presente intesa e l'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività.

LOMBARDIA

A seguito dei risultati del referendum consultivo¹⁵ tenutosi il 22 ottobre, che ha visto la partecipazione di 3.030.748 elettori (pari al 38,74% degli aventi diritto), il 95,10% dei quali si è espresso a favore del quesito referendario, è stato avviato formalmente il negoziato con il Governo per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il primo passaggio è avvenuto in Consiglio regionale, nella seduta del 7 novembre 2017.

Con la Deliberazione n. X/1645 è stata approvata la Risoluzione 97 che fornisce al Presidente della Regione gli indirizzi a cui attenersi durante l'iter istituzionale, indicando gli ambiti di materie prioritari sui quali condurre il confronto per una maggiore autonomia della Lombardia.

La Risoluzione è stata votata a larga maggioranza dal Consiglio Regionale, con 67 voti a favore, 1 astenuto e 4 contrari. La Lombardia ha avviato con il Referendum il percorso istituzionale per richiedere ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La Risoluzione 97 fornisce indicazioni in riferimento alle 23 competenze specificate nell'articolo 117 della Costituzione, accorpate in aree tematiche: Area istituzionale: Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; Ordinamento della comunicazione; Organizzazione della giustizia di pace (lett. I). Area finanziaria: Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Previdenza complementare ed integrativa; Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Area ambiente, territorio ed infrastrutture: Ambiente ed ecosistema: tutela e

¹⁵ www.regione.lombardia.it

valorizzazione; Protezione civile; Governo del territorio; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Porti e aeroporti civili. Area economica e del lavoro: Tutela e sicurezza del lavoro; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Commercio con l'estero; Professioni. Area cultura, istruzione e ricerca scientifica: Norme generali sull'istruzione (117, secondo comma lett. n) e istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (117, terzo comma); Beni culturali:tutela e valorizzazione; Ordinamento sportivo. Area sociale e sanitaria (welfare): Tutela della salute; Alimentazione. Inoltre, nella risoluzione, si richiede uno specifico impegno rispetto ai Rapporti con gli Enti Locali e alla definizione del Sistema istituzionale interno. La Risoluzione approvata recepisce molti dei contributi e delle indicazioni pervenute dalle Commissioni consiliari, dagli enti istituzionali e dalle parti sociali tra cui ANCI Lombardia, Unione delle Province Lombarde (UPL), Confartigianato, Coldiretti, Confagricoltura, Confcommercio, Confindustria, Unioncamere e Conord.

Con la firma del Decreto n 745 del 24/07/2017 il Presidente Roberto Maroni¹⁶ ha indetto il referendum consultivo di domenica 22 ottobre per l'autonomia della Lombardia. Il Decreto, pubblicato nel Bollettino Ufficiale di Regione Lombardia n. 30 - Serie Ordinaria - del 27/07/2017, stabilisce anche l'utilizzo del voto elettronico in tutti i Comuni della Lombardia, che costituisce una novità nelle modalità di voto a livello nazionale. Al referendum potranno partecipare tutti i cittadini lombardi con diritto di voto. Con questa iniziativa si vuole verificare se gli elettori della Lombardia desiderano che la Regione “intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse”, pur restando nel quadro dell'unità nazionale. Questo il testo integrale del quesito referendario: “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato? Nello stesso

¹⁶ www.regione.lombardia.it

giorno, in Veneto si svolgerà un referendum consultivo analogo a quello lombardo. Con l'indizione del referendum per l'autonomia Regione Lombardia porta a compimento un percorso istituzionale sul quale è impegnata da tempo, che trova le sue premesse nel dettato costituzionale. Autonomia regionale e Costituzione la possibilità per le Regioni di ottenere maggiori spazi d'azione rispetto alle competenze ordinarie è sancita dall'art. 116, III comma, della Costituzione, che riconosce alle Regioni a statuto ordinario la possibilità di accedere a condizioni differenziate di autonomia attraverso una procedura articolata e complessa. La procedura istituzionale si avvia con un'iniziativa della Regione, sentiti gli enti locali, e si conclude con una legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Sempre secondo la Costituzione, le Regioni possono assumere forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (art. 117, comma 3) e in alcune delle specifiche materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2). Iniziative della Lombardia per l'autonomia: le tappe principali Regione Lombardia è stata fra le prime Regioni a chiedere al Governo spazi di autonomia "a Costituzione invariata", ai sensi dell'art. 116, 3° comma.

La prima iniziativa, che risale a 10 anni fa, era orientata a verificare la capacità e potenzialità di ampliamento degli ambiti di azione regionale e di applicazione di forme di federalismo fiscale. Il 3 aprile 2007 il Consiglio regionale approvava la risoluzione n. 5 che impegnava il Presidente della Giunta regionale ad avviare il confronto con il Governo in questa direzione.

L'iniziativa lombarda per una maggiore autonomia, dopo una lunga interruzione dovuta alle criticità incontrate nel confronto con il livello nazionale, si riattiva all'avvio della X legislatura, nel 2013, con l'elezione a Presidente della Regione di Roberto Maroni, e sfocia nel 2015 nell'approvazione di quattro Deliberazioni del Consiglio Regionale (DCR nn. 635/636/637/638 del 17 febbraio 2015).

Tra queste, in particolare, una è espressamente finalizzata alla promozione del referendum, cioè la DCR X/638 "Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", che riportiamo in allegato.

Il 29 maggio 2017, con il Decreto n. 683, il Presidente Maroni fissa la data del Referendum per la giornata di domenica 22 ottobre e approva il testo del quesito referendario.

Nella seduta del 13 giugno 2017, quindi successivamente all'adozione del Decreto 683 di fissazione della data del Referendum¹⁷, il Consiglio regionale ha approvato la Mozione n. 849 concernente le materie e le risorse oggetto della richiesta di maggior autonomia per la Lombardia.

Il 27 luglio 2017 il presidente Maroni firma il Decreto n. 745 di indizione del referendum¹⁸.

¹⁷ Visto l'art. 52, comma 1, dello Statuto d'Autonomia della Lombardia; Vista la d.c.r. 17 febbraio 2015 - n. X/638 «Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» con la quale il Consiglio regionale ha approvato la proposta di referendum consultivo ai sensi degli articoli 25 e seguenti della legge regionale 34/1983, rivolto alla popolazione iscritta nelle liste elettorali dei comuni della Regione Lombardia per l'espressione del voto sul seguente quesito: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?»; Vista la legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia – Abrogazione l.r. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni) e in particolare il Titolo III, che disciplina i referendum consultivi; Visto in particolare l'art. 25 comma 6 primo periodo della legge regionale 34/1983 ai sensi del quale la data di svolgimento del referendum consultivo è fissata dal Presidente della Giunta regionale, una volta l'anno, in una domenica tra aprile e giugno ovvero tra settembre e novembre; Ritenuto di indicare quale data per la consultazione referendaria il giorno domenica 22 ottobre 2017; Dato atto di aver provveduto, in data 23 maggio 2017 (prot.n. 0109182), ad informare il Prefetto di Milano ed i Presidenti delle Corti d'Appello di Milano, Brescia e Trento, territorialmente interessate, dell'intenzione di svolgere il referendum consultivo regionale nel giorno di domenica 22 ottobre 2017; DECRETA 1. Il referendum consultivo di cui alle premesse è fissato per il giorno di domenica 22 ottobre 2017, con svolgimento delle operazioni di voto dalle ore 7.00 alle ore 23.00. 2. Il quesito referendario, come approvato dal Consiglio regionale con la d.c.r. n. X/638 sopra citata, è il seguente: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?». 3. Il presente atto è comunicato al Ministero dell'Interno per gli adempimenti di competenza. I

¹⁸ di indire il referendum consultivo, ai sensi dell'articolo 25, commi 5 e 6, della legge regionale 34/1983, per il giorno di domenica 22 ottobre 2017, rivolto alla popolazione iscritta nelle liste elettorali dei comuni della Lombardia, ai sensi dell'art. 26, comma 1, della l.r. 34/1983, per l'espressione del voto sul seguente quesito: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?»; 2. di denominare, per quanto esposto in premessa, il referendum consultivo: «Referendum per l'Autonomia»; 3. di

I referendum per l'autonomia della Lombardia¹⁹ è una consultazione democratica realizzata attraverso lo strumento del referendum consultivo regionale, previsto dallo Statuto della Regione, per chiedere ai cittadini lombardi se sono d'accordo che la Regione intraprenda le iniziative previste dalla Costituzione italiana per ottenere, nel quadro dell'unità nazionale "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse".

La negoziazione con il Governo per il riconoscimento di maggiore autonomia porterà numerosi vantaggi per i cittadini lombardi rispetto alle materie oggetto della trattativa. Allo scopo di dare un'informazione chiara e sintetica in materia, Regione Lombardia ha predisposto alcune infografiche al fine di fare chiarezza anche alla luce delle molte notizie contraddittorie attualmente in circolazione.

Qui di seguito i punti di forza essenziali:

- L'Autonomia attua alla lettera il dettato costituzionale.
- Con l'Autonomia sarà garantita una maggiore efficienza dei servizi a parità di risorse e il rapporto con i cittadini sarà semplificato.
- L'Autonomia valorizzerà il mondo della scuola imponendo qualità e livelli di servizi migliori.
- L'Autonomia migliorerà il sistema universitario e la sanità con una riduzione dei costi e il conseguente azzeramento dei ticket.

stabilire l'utilizzo della modalità di voto elettronico in tutti i comuni della Regione Lombardia, ai sensi dell'articolo 26 bis, comma 2, della l.r. 34/1983; 4. le operazioni preliminari degli uffici di sezione iniziano alle ore 16 di sabato 21 ottobre 2017; 5. le operazioni di voto hanno inizio alle ore 7 di domenica 22 ottobre 2017 e terminano alle ore 23 dello stesso giorno ai sensi dell'articolo 1, comma 399, della legge 27 dicembre 2013, n. 147; 6. le spese per lo svolgimento delle operazioni attinenti al referendum consultivo fanno carico alla Regione; le spese relative agli adempimenti spettanti ai comuni, nonché quelle per le competenze dovute ai componenti dei seggi elettorali sono anticipate dai comuni e rimborsati dalla Regione, ai sensi dell'articolo 32, commi 4 e 5, della l.r. 34/1983, secondo criteri stabiliti dalla Regione Lombardia per la determinazione del limite massimo di spesa riconoscibile; 7. il presente decreto è comunicato al Prefetto di Milano, quale rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali, ed ai Presidenti delle Corti d'appello di Milano, Brescia e Trento, ai Presidenti dei Tribunali la cui circoscrizione comprende il capoluogo della provincia e della Città metropolitana; 8. il presente decreto è comunicato ai sindaci dei Comuni della Regione per gli adempimenti di competenza; 9. di incaricare le strutture regionali di dare attuazione, per le parti di rispettiva competenza, a quanto disposto con il presente atto; 10. il presente decreto è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

¹⁹www.regione.lombardia.it

- L'Autonomia rafforzerà le autonomie di Comuni, Province e Città Metropolitana per rispondere in modo più adeguato e puntuale alle domande delle comunità locali.

Il 28 febbraio 2018 è stato sottoscritto dal Sottosegretario agli Affari regionali e dal Presidente della Regione un Accordo preliminare che definisce principi e metodologie condivisi per l'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione e che prefigura alcuni livelli significativi di autonomia sulle materie: lavoro, istruzione, salute, ambiente, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni. L'accordo riconosce come impregiudicato il prosieguo del negoziato sulle richieste di autonomia differenziata sulle medesime e sulle altre materie indicate dalla Regione. Accordi preliminari di contenuto analogo sono stati sottoscritti nella medesima data anche da parte delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto.

In tema di risorse umane, finanziarie e strumentali, si prevede l'istituzione di una commissione paritetica Stato-Regione (alla stregua delle RSS) che definisce le modalità di attribuzione delle risorse, sulla base di:

- a) compartecipazione o riserva di aliquota a uno o più tributi erariali maturati sul territorio
- b) spese sostenute dallo Stato nel territorio regionale, sulle materie attribuite alla regione
- c) fabbisogni standard, da determinarsi entro un anno dalla approvazione dell'Intesa e che progressivamente, entro cinque anni (il termine è omogeneo a quello previsto dalla legge 42/09 sull'attuazione del federalismo fiscale) dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali.

È prevista la possibilità di determinare congiuntamente modalità per assegnare, anche mediante crediti d'imposta, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Per quanto concerne le cinque materie, si segnala in particolare le seguenti declinazioni di maggiori attribuzioni:

Lavoro:

- riconosciuta alla Regione autonomia legislativa e organizzativa in tema di politiche attive del lavoro

- rafforzato il ruolo della Regione nell'integrazione tra politiche attive e politiche passive per il lavoro

Istruzione:

- riconoscimento alla Regione di un ruolo più rilevante nella definizione degli organici del personale scolastico, per meglio soddisfare le esigenze della popolazione scolastica e delle famiglie
- attribuzione alla Regione dell'autonomia nel costituire e gestire un Fondo pluriennale di edilizia scolastica per interventi di adeguamento e miglioramento sismico delle strutture, di messa a disposizione di laboratori, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale.
- alla Regione viene inoltre attribuita la competenza a programmare, d'intesa con le Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio.

Salute:

- attribuita alla Regione una maggiore autonomia in materia di determinazione del numero dei posti dei corsi di formazione per i Medici di Medicina Generale e di accesso alle scuole di specializzazione nonché di inserimento dei medici specializzandi all'interno delle strutture del Servizio Sanitario
- maggiore autonomia nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria.
- assicurata alla Regione la capacità di programmare gli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del Servizio Sanitario Regionale

Ambiente:

- ampliamento delle funzioni esercitabili dalla Regione, ai fini di tutela ambientale, ad esempio in relazione alla bonifica di siti contaminati, di interventi di prevenzione e ripristino ambientale nonché di gestione di rifiuti

- possibilità per la Regione di ridefinire principi e modalità per l'organizzazione e lo svolgimento a livello territoriale di funzioni amministrative in materia ambientale

Rapporti internazionali e con l'UE:

- rafforzamento del ruolo della Regione nella partecipazione alla costruzione degli atti dell'Unione europea e nella preparazione degli accordi con Stati confinanti che abbiano immediata ricaduta sul territorio regionale
- maggiore coinvolgimento della Regione nelle controversie di diritto europeo che la riguardano direttamente

Dopo gli esiti positivi del Referendum per l'Autonomia del 22 ottobre, Regione Lombardia insieme alla Regione Emilia-Romagna, ha avviato un percorso di negoziazione con il Governo per il riconoscimento di una maggiore autonomia nelle 23 materie previste dagli artt. 116 e 117 della Costituzione per poterle gestire direttamente e con risorse certe.

Il 9 novembre a Roma presso il Dipartimento degli Affari Regionali si è aperto il negoziato tra Governo e Regioni Lombardia ed Emilia Romagna, come stabilito dall'art. 116 della Costituzione che prevede infatti che le Regioni a statuto ordinario possano ottenere ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia" attraverso una legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

A Bologna il 17 novembre alla presenza del sottosegretario per gli Affari regionali Gianclaudio Bressa, quale rappresentante del Governo, e dei presidenti Roberto Maroni e Stefano Bonaccini, si è formalmente insediato il tavolo di lavoro. Il Presidente Bonaccini e gli assessori dell'Emilia-Romagna hanno illustrato le prime cinque materie oggetto di negoziazione.

Altre cinque materie sono state oggetto dell'incontro svolto il 21 novembre a Palazzo Lombardia con il presidente Maroni e gli assessori regionali Fabrizio Sala (Direzione Casa, Housing sociale, Expo e Internazionalizzazione delle imprese) Gianni Fava (Direzione Agricoltura e coordinatore dell'azione della Giunta regionale), Massimo Garavaglia (Economia, crescita e semplificazione) Valentina Aprea (Direzione Istruzione Formazione e Lavoro) e Luca del Gobbo (Direzione Università, Ricerca e Open Innovation).

Alla seduta del tavolo di Milano sono stati illustrati i contenuti della Risoluzione 97 del Consiglio Regionale della Lombardia, con particolare riferimento alle cinque materie iniziali:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- previdenza complementare e integrativa;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- istruzione (con riferimento sia alle "norme generali", sia alla corrispondente materia concorrente).

"Il confronto procede spedito in un clima di proficua collaborazione - ha detto Bressa, precisando che - Ora stiamo discutendo di autonomia amministrativa che può comportare anche un'autonomia legislativa. Una volta definito questo si passa alle risorse, la cui definizione viene necessariamente dopo quella delle competenze e delle materie su cui si richiede maggiori ambiti di autonomia" (cit. comunicato stampa Dipartimento Affari Regionali del Dipartimento per gli Affari regionali).

Nel mese di dicembre il confronto è proseguito attraverso diversi incontri. Il giorno 14, a Roma, è stato fatto il punto sul percorso in atto in una riunione a cui hanno partecipato il sottosegretario Bressa e i Presidenti della Lombardia e dell'Emilia-Romagna. Il rappresentante del governo ha fornito gli aggiornamenti sugli approfondimenti in corso a cura dei diversi Ministeri circa le richieste delle Regioni.

"Ci sarà un'altra riunione entro fine anno" ha dichiarato Maroni, che ha espresso la propria soddisfazione e ha confermato "ottimismo sulla possibilità di raggiungere un'intesa entro la fine della legislatura".

Il 21 dicembre in Commissione parlamentare per le questioni regionali, si è svolta l'audizione del sottosegretario che ha riferito sul percorso per l'autonomia intrapreso dalle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto.

A seguito dei risultati del referendum consultivo tenutosi il 22 ottobre²⁰, che ha visto la partecipazione di 3.030.748 elettori (pari al 38,74% degli aventi diritto), il 95,10% dei quali si è espresso a favore del quesito referendario, è stato avviato formalmente il negoziato con il Governo per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di

²⁰ www.regione.lombardia.it

autonomia. Il primo passaggio è avvenuto in Consiglio regionale, nella seduta del 7 novembre 2017.

Con la Deliberazione n. X/1645 è stata approvata la Risoluzione 97 che fornisce al Presidente della Regione gli indirizzi a cui attenersi durante l'iter istituzionale, indicando gli ambiti di materie prioritari sui quali condurre il confronto per una maggiore autonomia della Lombardia. La Risoluzione è stata votata a larga maggioranza dal Consiglio Regionale, con 67 voti a favore, 1 astenuto e 4 contrari. La Lombardia ha avviato con il Referendum il percorso istituzionale per richiedere ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La Risoluzione 97 fornisce indicazioni in riferimento alle 23 competenze specificate nell'articolo 117 della Costituzione, accorpate in 6 aree tematiche: Area istituzionale: Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; Ordinamento della comunicazione; Organizzazione della giustizia di pace (lett. I). Area finanziaria: Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Previdenza complementare ed integrativa; Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Area ambiente, territorio ed infrastrutture: Ambiente ed ecosistema: tutela e valorizzazione; Protezione civile; Governo del territorio; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Porti e aeroporti civili. Area economica e del lavoro: Tutela e sicurezza del lavoro; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Commercio con l'estero; Professioni. Area cultura, istruzione e ricerca scientifica: Norme generali sull'istruzione (117, secondo comma lett. n) e istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (117, terzo comma); Beni culturali: tutela e valorizzazione; Ordinamento sportivo. Area sociale e sanitaria (welfare): Tutela della salute; Alimentazione. Inoltre, nella risoluzione, si richiede uno specifico impegno rispetto ai Rapporti con gli Enti Locali e alla definizione del Sistema istituzionale interno. La Risoluzione approvata recepisce molti dei contributi e delle indicazioni pervenute dalle Commissioni consiliari, dagli enti istituzionali e dalle parti sociali tra cui ANCI Lombardia, Unione delle Province Lombarde (UPL), Confartigianato, Coldiretti, Confagricoltura, Confcommercio, Confindustria, Unioncamere e Conord.

EMILIA ROMAGNA

La Conferenza delle Regioni nella seduta del 26 settembre 2019²¹ ha incontrato il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, On. Francesco Boccia, con il quale si è affrontato il tema dell'autonomia differenziata. Il ministro, dopo gli incontri con i presidenti delle regioni che da tempo hanno predisposto una proposta di autonomia potenziata – Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – ha declinato le sue considerazioni e proposto un percorso di lavoro.

Saranno rivisitati i testi e le proposte regionali sui quali si è al momento lavorato e sarà definito il quadro normativo imprescindibile entro il quale collocare le intese, dato principalmente dall'art. 3 della Costituzione sulla pari dignità dei cittadini e l'uguaglianza davanti alla legge senza distinzioni, nonché dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. Il ministro intende raccogliere le istanze dei territori e, pertanto, dedicherà il mese di novembre ad incontri in tutte le realtà regionali per approfondire le diverse proposte di autonomia differenziata. Intende procedere in primo luogo alla definizione dei livelli essenziali di assistenza, con l'obiettivo di arrivare ad una definizione oggettiva per eliminare le disuguaglianze, destinando a questo obiettivo risorse nazionali ed europee. Le Regioni, in particolare quelle che da tempo hanno avviato il percorso verso l'autonomia chiedono, di concludere il processo in tempi brevi e salutano con favore l'idea del ministro di raccogliere le diverse istanze dai territori.

“Spero – ha dichiarato il Ministro Boccia - che tutte le Regioni facciano domanda per l'autonomia differenziata. Serve una cornice unica nazionale e poi diversi livelli regionali da sottoporre al voto del Parlamento, dopo trattative mi auguro non con ogni singola Regione, ma con il tavolo della Conferenza delle Regioni, perché il tema riguarda tutte le Regioni, per aver un via libera, prima del Parlamento, cui toccherà l'ultima parola”.

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna, Bonaccini, condivide il percorso indicato dal Ministro Boccia che intende tenere insieme le garanzie per tutti i territori e tutti i cittadini, attraverso fabbisogni standard e Lep, livelli essenziali delle prestazioni, con la possibilità di gestire meglio sul territorio le materie previste dalla Costituzione. "Questi non solo è possibile, ma necessario - ha affermato Bonaccini - ed è l'impostazione dell'Emilia-Romagna e siamo pronti a collaborare col Governo perché la riforma vada avanti e in tempi certi”.

²¹ www.regione.emilia-romagna.it

La Conferenza Stato-Regioni del 15 novembre 2019 che doveva vedere l'informativa del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie sullo stato di attuazione dell'art. 116 della Costituzione è stata rinviata su richiesta della Conferenza delle Regioni. Il maltempo che ha interessato alcuni territori e l'allerta metereologica non consentivano, infatti, a tutti i presidenti di partecipare alla seduta e si è pertanto ritenuto utile chiedere di posticipare il confronto.

Il ministro Boccia, dal canto suo, ha confermato che convocherà le Regioni appena sarà terminata la fase di emergenza.

Il Presidente di Anci, Decaro, ha chiesto al Ministro Boccia di spostare il confronto sull'autonomia differenziata in sede di Conferenza Unificata per prevedere il coinvolgimento di Anci e Upi. Il Ministro ha ribadito la sua volontà di affrontare in primo luogo con la Conferenza delle Regioni la discussione sulla bozza di legge quadro che attui il Titolo V, e successivamente coinvolgere gli enti territoriali. Il ministro ha assicurato che si tratta di un confronto su una bozza di legge quadro sulla quale intende incardinare l'autonomia differenziata e che la discussione sarà ampia e coinvolgerà tutti i soggetti.

Segnaliamo che per approfondire il tema dell'autonomia differenziata il Cinsedo (Centro Interregionale Studi e Documentazione) ha curato un Dossier tecnico scaricabile dal sito. Il documento offre una sintetica lettura giuridica e procedurale dell'iter avviato da alcune Regioni per il riconoscimento di forme particolari di autonomia ai sensi del comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione. L'analisi propone fasi e contenuti degli schemi di intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, le iniziative della Conferenza delle Regioni fra la XVII e la XVIII legislatura e si conclude con una riflessione sull'autonomia differenziata nella stagione attuale del regionalismo italiano.

La Conferenza delle Regioni e delle Pa il 18 ottobre 2018 ha approvato un documento sul tema del regionalismo differenziato che entra nel merito del ragionamento che le Regioni stanno svolgendo sul tema dell'autonomia differenziata, anche sulla base delle interlocuzioni che in questi mesi le regioni stanno avendo con il Ministero degli Affari regionali e le Autonomie.

La Regione Emilia-Romagna lo scorso 17 ottobre ha avviato ufficialmente la fase istruttoria dell'autonomia con un incontro tra il Ministro Stefani e il Presidente Stefano Bonaccini. La Regione ha declinato dettagliatamente la richiesta di autonomia su 15

competenze regionali, così da poter dare avvio nelle prossime settimane al lavoro di tavoli tra tecnici regionali e ministeriali.

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha dedicato la seduta del 18 settembre 2018 al progetto della Giunta per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Carta costituzionale, sul quale da mesi è aperto il negoziato con il Governo.

L'Aula ha votato una risoluzione che di fatto approva il progetto della Giunta che prevede di poter acquisire la gestione diretta di 15 competenze in aree strategiche come politiche per il lavoro; internazionalizzazione delle imprese, ricerca e innovazione; istruzione; sanità; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; relazioni internazionali e rapporti con la Ue. Hanno votato a favore Pd, Si e Misto-Mdp, mentre si è registrata l'astensione delle opposizioni: Lega, M5s, Fi, Fdi, Mns, AltraER.

Il progetto della Regione Emilia-Romagna prevedeva inizialmente di ottenere maggiore autonomia gestionale su 12 competenze, portate poi a 15, con l'aggiunta di agricoltura, acquacoltura, protezione della fauna e attività venatoria; cultura e spettacolo; sport.

La risoluzione dà mandato al Presidente della Giunta di proseguire il negoziato con il Governo, ricercando il coinvolgimento attivo tutte le rappresentanze istituzionali, economiche e sociali firmatarie del Patto per il Lavoro, dopo il parere del Consiglio delle autonomie locali e la condivisione di Comuni, Province e Città metropolitana di Bologna. Anche l'interlocuzione con il Governo è definita precisamente nelle sue fasi ed articolazioni: saranno organizzati infatti incontri tecnici e politici con il Governo per definire dettagliatamente le modalità dell'autonomia sulle singole competenze e la sostenibilità economica.

CAPITOLO 4.

AUTONOMIA DIFFERENZIATA E COVID

4.1 PREMESSA

La²² catena normativa²³ con la quale il legislatore nazionale e regionale²⁴ hanno cercato di gestire l'emergenza, ha portato una progressiva conflittualità nei rapporti tra amministrazione centrali e territoriali, a causa dell'approccio "uniformante" assunto dal Governo mediante l'estensione su tutto il territorio nazionale delle medesime misure di contenimento previste per le Regioni più colpite²⁵. La risposta ad un simile atteggiamento centralista è stata una forma di "iperattivismo"²⁶ delle Regioni, espressione sia di quella torsione monocratica che pervade la forma di governo regionale, inaugurata prima con

²² www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/10/Formisano-2-2020-1.pdf

²³ Per una ricostruzione della catena normativa si v. ex multis M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 109 ss.; S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in ID (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, 11 ss.,
A. LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 558 ss.; U. RONGA, Il governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19, in *Nomos*, n. 1/2020. Per una analisi politica della vicenda politica e dei lavori parlamentari che hanno portato la proliferazione dei vari atti normativi durante il periodo emergenziale si v. M. MANDATO – G. S. STEGHER, *La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria*, in *Nomos*, n. 1/2020, spec. 6 ss.

²⁴ Anche sul piano regionale abbiamo assistito a una vasta proliferazione di ordinanze regionali. Per gestire l'emergenza sono state adottate, dal 22 febbraio al 20 marzo 2020, ben 182 ordinanze come rilevato da M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020, 8, il quale mette in luce un dato curioso rappresentato dal fatto che le Regioni che hanno adottato il minor numero di ordinanze sono state quelle dove si è maggiormente diffuso il virus (Lombardia e Veneto) mentre quelle che hanno adottato il maggior numero di ordinanze sono state Campania e Toscana. Al 20 aprile 2020 si è passati da 182 ordinanze a ben 492 ordinanze regionali, modificando la classifica delle Regioni che hanno adottato più ordinanze ponendo al vertice l'Abruzzo con 49 ordinanze, Toscana con 45 e Campania con 39. Sul punto si v. F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, 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*, cit., 716-717. Ad oggi abbiamo «circa 763 atti del Governo e delle regioni in appena 100 giorni, così suddivisi: 224 atti centrali - 22 tra D.L. e DPCM; 57 ordinanze della Protezione civile e 127 atti ministeriali ecc. - e 539 atti regionali» (cfr. G. CANALE., *Il Forum. L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 18). Per un quadro delle ordinanze regionali adottate si veda anche la rassegna di S. MALLARDO, *Documentazione e interventi delle Regioni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19 e relativa giurisprudenza amministrativa*. (aggiornato al 1° luglio), in *Federalismi*, n. 1/2020

²⁵ M. BETZU – P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 582; M. MANDATO – G. STEGHER, *La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria*, cit., 16; in senso contrario si è posto chi ha rilevato che il Governo ha, in realtà, operato una differenziazione, almeno in una fase iniziale, quando sono state determinate una serie di misure particolarmente restrittive per le aree del paese rientranti nella c.d. "zona rossa" e diverse rispetto a quelle che non ne facevano parte. Questo almeno fino al dpcm del 9 marzo 2020 che ha esteso la "zona rossa" a tutto il territorio nazionale. Sul punto si v. G. BATTISTELLA, *Stato di necessità e bilanciamenti costituzionali: sulla proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 156.

²⁶ A. LUCARELLI, *Costituzione, Fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 580

l'elezione diretta dei sindaci e poi con l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni²⁷, sia dalla convinzione di riuscire a gestire in modo più efficace la situazione dell'emergenza attraverso una diversa modulazione delle misure regionali che tengano in considerazione dei fattori rilevanti per una decisione, tra i quali la diversa densità demografica²⁸. Fenomeno quello dell'interventismo regionale dettato anche da un certo grado di ansia che ha travolto i Presidenti delle Regioni i quali hanno cercato di dimostrare il proprio impegno al fine di ottenere un maggiore consenso mediatico²⁹. Quanto detto emerge sia da una serie di ordinanze regionali riprodotte di provvedimenti «già emanati a livello

²⁷ Per una analisi generale e ai tempi del Covid-19 del concetto di torsione monocratica si v. S. STAIANO, Art. 5 Costituzione italiana, Roma, Carocci, 2020, 60 ss., il quale rileva che il fenomeno in questione presenta alcuni vantaggi ma una serie di controindicazioni, divenendo necessario trovare istituti di equilibrio alla concentrazione del potere; altresì si veda il contributo dello stesso autore dove svolge una analisi degli effetti distorsivi del fenomeno nel contesto dell'emergenza sanitaria S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in ID (a cura di), Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19, cit., 36 ss, spec. 40, dove osserva che è in realtà difficile tornare indietro rimediando alla torsione monocratica ascrivibile nel contesto emergenziale «alle debolezze del decisore centrale, che avrebbe avuto tutti gli strumenti istituzionali per contrastarlo». La soluzione per far fronte ad un simile fenomeno e per garantire una gestione più efficace tra centro e periferia viene rappresentata da una analisi delle funzioni al fine di «stabilire quale sia la dimensione “obiettiva” della funzione, quale la dimensione dell'interesse implicato dal suo esercizio, quale di conseguenza il livello territoriale migliora e al quale allocarla»; G. FERRAIUOLO, Nazionalismo banale e livelli di governo dell'emergenza, 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, cit., 142-147; dell'avviso che nella fase emergenziale vi sia un rafforzamento delle figure monocratiche è anche F. MUSELLA, I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti, 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, cit., 701 ss., spec. 714, dove analizza le cause di questo protagonismo assunto dai Presidenti di Regione; G. VERDE, La Regione siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da coronavirus covid-19, in Osservatorio sulle Fonti, n. 2/2020, 666-667.

²⁸ M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e differenziazione territoriale, in Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto, n. 1/2020, 206

²⁹ Sul punto C. PINELLI, Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni, in Diritti Comparati, n. 1/2020, 52; G. FERRAIUOLO, Nazionalismo banale e livelli di governo dell'emergenza, 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, cit., 144-145; F. MUSELLA, I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti, 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, cit., 711 ss.; R. BIN, Se la nostra salute è minacciata da uno spot politico, in laCostituzione.info, 9 maggio 2020; F. F. PAGANO, Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoVid-19, in Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto, n. 1/2020, 215; F. FURLAN, Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19, in Federalismi, n. 26/2020, 93

superiore»³⁰ sia da ordinanze che anticipano i provvedimenti statali³¹. Questo protagonismo dei Presidenti delle Regioni non nasce dal nulla, ma è frutto della riforma del Titolo V riguardante la forma di governo regionale³², a seguito della quale essi tendono ad incalzare l'onda mediatica della notorietà non solo nazionale ma addirittura internazionale³³. Invero, l'impiego dei media riguarda tutte le figure monocratiche e si intensifica in particolare modo rispetto al Presidente del Consiglio diventando uno strumento non solo di personalizzazione e di accrescimento della popolarità del leader³⁴ ma anche di informazione giuridica e normativa. I decreti, infatti, sono stati in genere annunciati in canali televisivi e tramite social network e non tramite la fonte di cognizione ufficiale della Gazzetta Ufficiale, producendosi in tal modo i ben noti effetti distorsivi ai quali abbiamo assistito³⁵. In primo luogo, non può non rilevarsi come la continua proliferazione di fonti normative di diverso livello ha ingenerato un quadro normativo incerto e altamente confusionario³⁶, in grado di mettere gravemente alla prova anche il

³⁰ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., 518; M. MANDATO – G. S. STEGHER, *La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria*, cit., 16.

³¹ 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, 366.

³² Si vedano le riflessioni svolte all'indomani della riforma della forma di governo regionale da S. CECCANTI, *Federalismo e forme di governo. L'inopportunità delle differenziazioni di modello. Le buone (e persistenti) ragioni della legge costituzionale 1/1999*, in *Working papers del Institut de Ciències Politiques i Socials "Working papers"*, rivista dell'Institut de Ciències Politiques i Socials di Barcellona, 2006 (versione aggiornata del contributo già pubblicato dallo stesso Autore sulla rivista "Il Filangieri", n. 1/2004, 69-86).

³³ Sul punto si v. G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, 1239, dove afferma «una volta rafforzata l'autorità politica dei Presidenti di Regione, con l'introduzione di una forma di governo a "democrazia immediata", l'aumento del "tasso di regionalismo" è stato rivendicato da tutte le regioni, al nord come al sud».

³⁴ Quanto detto viene ben messo in luce nel recente volume di M. CALISE – F. MUSELLA, *Il principe digitale*, RomaBari, Laterza, 2019, 106, nella parte in cui osserva che «dopo la decretazione d'urgenza – che aveva segnato l'ascesa dell'esecutivo primoministeriale – abbiamo la decretazione immediata per tweet, stadio supremo del governo presidenziale».

³⁵ Si pensi agli effetti particolarmente distorsivi della diffusione di provvedimenti prima della pubblicazione in Gazzetta ufficiale che hanno determinato spostamenti di massa di studenti e lavoratori dalle Regioni del Nord, maggiormente colpite dall'epidemia, a quelle del Sud contribuendo così alla diffusione del virus su tutto il territorio nazionale (cfr. A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., 529); I. A. NICOTRA, *L'emergenza sanitaria e lo Statuto dei siciliani ai tempi del Covid19*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 556

³⁶ Che l'incertezza sia uno degli effetti in grado di portare l'emergenza, è un aspetto già rilevato tempo addietro da S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 4/2015, 683, il quale osserva che siamo di fronte a una grave

giurista più esperto, risultando che ad essere stato contagiato dal virus non è stato solo il nostro Paese ma anche la certezza del diritto³⁷. In secondo luogo, l'interventismo regionale ha ingenerato un grande dibattito in dottrina sulle modalità di gestione dell'emergenza, in particolare se andrebbe prediletta una gestione accentrata³⁸, come è

incertezza delle regole e che di fronte alla complessa, frammentata e mutevole produzione normativa non è più sufficiente realizzare una semplice mappa ma sarebbe necessario un vero e proprio atlante. L'Autore, dopo attente riflessioni, giunge alla conclusione che «neppure un atlante può essere concepito, ma, nelle grandi trasformazioni in atto, sono concepibili solo indicazioni sui modi di disegnarlo, che sono, a loro volta, molti e controversi, sicché anche di essi occorrerebbe un atlante, un meta-atlante de modis»

³⁷ Sul punto si v. A. RUGGERI, Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, oramai endemica, del sistema delle fonti, in *Consulta Online*, n. 1/2020, 218, nella parte in cui osserva che «le vicende della normazione risultano essere alquanto complesse e si presentano avvolte da un'aura confusa, aggravata dal modo convulso con cui talune misure sono adottate, accavallandosi di continuo a vicenda, si da portare all'effetto di disorientare in modo vistoso i loro destinatari, con grave vulnus per la certezza del diritto (e dei diritti)». Con riferimento al quadro di incertezza giuridica che ha prodotto la stratificazione legislativa per fronteggiare l'emergenza Covid-19 si v. E.C. RAFFIOTTA, Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus, in *Biola Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 95 ss.; A. VUOLO, Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla pandemia, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 305; T. GROPPI, Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale (conversazione con Maria Laura Baldino), in *Consulta Online*, n. 1/2020, 194; G. LUCCIOLI, La pandemia aggredisce anche il diritto?, a cura di F. DE STEFANO, in *Giustizia Insieme*, 2 aprile 2020; A. MORELLI, Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza, cit., 519; M. BORGATO - D. TRABUCCO, Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali, in *Diritti Fondamentali, Attualità*, 24 marzo 2020; G. DEMURO, La democrazia regionale nell'emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 932- 934. Che la soluzione per superare la situazione di incertezza giuridica verificatasi passi anche attraverso una buona scrittura delle leggi è stato oggetto del recente studio di L. DI MAJO, La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da Covid-19, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020, 141 ss. L'incertezza giuridica che stiamo vivendo fa emergere un vero e proprio dovere di informarsi oltre che di alfabetizzazione informatica, al fine di riuscire a comprendere il quadro giuridico e normativo in continua evoluzione. Ciò ha spinto parte della dottrina a riconoscere l'esistenza di un diritto di accesso a internet funzionale all'uguaglianza sostanziale. Sul punto si v. lo studio di G. DE MINICO, Le regole sulle reti di nuova generazione: autorità e politico, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2012.

³⁸ Tra i recenti contributi in dottrina che tendono ad affermare la necessità di una gestione uniforme dell'emergenza sanitaria, seppure in base ad argomentazioni diverse che saranno esposte nel presente scritto, si v. ex multis A. RUGGERI, Il Coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 368 ss., il quale tuttavia si augura che questa tendenza di "accentramento" registratasi nel periodo congiunturale non possa «portare su un binario morto il treno della specializzazione suddetta» (l'Autore fa riferimento alla nota teoria della "specialità diffusa" da lui stesso teorizzata con riferimento alla attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Sul punto si v. ex multis A. RUGGERI, La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte, in *Consulta Online*, n. 3/2019, 600 ss.); S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in *ID* (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, cit., 24-27; M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, cit., 133- 134; F. CORTESE, Stato e Regioni alla prova del coronavirus, Editoriale, in *Le Regioni*, n. 1/2020; M. COUSLICH, Lo stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2020, 82-83; V. BALDINI, Lo stato costituzionale di diritto all'epoca del

stato fatto³⁹, o se invece la gestione vada preferibilmente decentralizzata⁴⁰. Quale che sia l'approccio da adottare "uniformità" o "differenziazione", un punto in comune impervia

coronavirus, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2020, 665-666; R. BALDUZZI, Ci voleva l'emergenza Covid-19 per scoprire che cos'è il Servizio sanitario nazionale? (con un approfondimento su un ente poco conosciuto, l'INMP), in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2020, 68 ss.; U. ALLEGRETTI, Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?, in *Forum Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, 519-520; E. GALLI DELLA LOGGIA, Il Presidente del Consiglio e il ruolo che verrà, in *Corriere della Sera*, 27 marzo 2020; F. F. PAGANO, Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza covid-19, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 5 ss.; L. CHIEFFI, La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali, in *Nomos*, n. 1/2020, 20; F. PALERMO, Il virus è centralista?, in www.rivistailmulino.it, 26 febbraio 2020, dove osserva che «la circolazione di un virus non conosce confini regionali, il problema è globale, ci manca solo che ogni Regione vada per conto suo. (...) Una Regione è tanto più utile ed efficace quanto più sappia gestire le sue funzioni in modo collaborativo con gli altri livelli di governo»; G. SILVESTRI, Covid-19 e Costituzione, in *Unità per la Costituzione*, n. 4/2020; altresì si veda AA.VV., *Il Forum. L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e Le Regioni.*, cit.

³⁹ Tra i primi commentatori a rilevare che la gestione della crisi è avvenuta in modo centralizzato si v. M. CAVINO, Covid-29. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo, in *Federalismi*, n. 1/2020, 4, il quale osserva che il Governo ha attratto a sé tutte le competenze «secondo una logica di accentramento e di speditezza».

⁴⁰ Per una analisi generale sul punto si v. M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e differenziazione territoriale, cit.; ID., Epidemia e mezzogiorno: la differenziazione necessaria, cit., 582 ss.; R. BIN, Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia, in laCostituzione.info, 3 aprile 2020; G. BOGGERO, Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2020, 6-8; E. BALBONI, Autonomie o centralismo contro il coronavirus, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 373-375; per una analisi dei vantaggi riguardanti una valorizzazione di una gestione regionale della crisi si v. G. DI COSMO – G. MENEGUS, L'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 197-199; P. BONETTI, La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 709; A. G. LANZAFAME, Il lockdown, l'avvio della fase due, e i problemi della fase tre. La gestione dell'emergenza, sanitaria ed economica, da Covid-19 tra disuguaglianze ingiuste e disuguaglianze necessarie, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2020, 468-469; M. COUSLICH, Lo stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82, il quale, seppure ravvisa l'opportunità di una gestione emergenziale a livello centrale, vista la necessità di processi decisionali veloce, ammette che «nel caso di specie si è eccessivamente compresso il ruolo regionale»; A. MORELLI – A. POGGI, Le Regioni per differenziare, *Lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, Editoriale, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020, dove rileva che «Ed è impensabile che la complessità, che anche nel pieno della stessa emergenza sta richiedendo l'azione coordinata dello Stato e delle autonomie, possa essere stabilmente governata soltanto dal livello centrale». Simile considerazione viene sviluppata da dallo stesso Autore in un altro contributo A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., 527 e 531, dove rileva che si assiste a un fenomeno dell' «uso congiunturale dell'autonomia» che determinerebbe una grave incertezza su come gestire l'emergenza a livello istituzionale, in base alla quale l'autonomia sarebbe «un valore da esaltare quando può essere fatto strumento di dominio politico proprio o di limitazione del dominio altrui; una diseconomia quando diviene fattore sistemico di limitazione del potere» (cfr. S. STAIANO, *Articolo 5 Costituzione italiana*, cit. 11); sull'uso congiunturale dell'autonomia oltre al lavoro di Staiano si v. anche A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 9 luglio 2001; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, 523 ss.; ID., *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 114 ss

il dibattito nella dottrina favorevole o contraria alla decentralizzazione, rappresentato dalla necessità di una condivisione delle scelte, di una cooperazione inter-istituzionale per gestire l'emergenza⁴¹, cosa, che come si avrà modo di vedere, non vi è stata⁴². Ciò premesso, la presente indagine valuterà l'opportunità di una gestione centralizzata o differenziata nei periodi di emergenza, analizzando sia in astratto che in concreto le posizioni emerse nella recente dottrina in relazione alla situazione virale in atto, favorevoli e contrarie all'accentramento; le misure adottate dal potere centrale, analizzate nell'ottica del rapporto tra Stato-Regioni e le misure adottate da queste ultime, in

⁴¹ Che la leale collaborazione tra Stato e Regioni debba essere la chiave per affrontare le crisi emergenziali, risulta anche dal comunicato reso dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del cinquantesimo dalle prime elezioni regionali dove afferma che: «La libertà dei territori e l'autonomia delle comunità sono un contributo all'unità nazionale, nel quadro di una leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali. Sul punto si v. ex multis A. RUGGERI, Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta, cit., 374, dove osserva che «il metodo giusto è quello della ricerca dei più larghi consensi, in ispecie al piano dei rapporti tra Regioni e Governo, ma poi, dovendosi comunque pervenire a sollecite decisioni, spetta a quest'ultimo farsi carico della loro adozione, assumendosi una responsabilità che, per forza di cose, verosimilmente non potrà che farsi valere (se mai sarà possibile...) una volta cessata l'emergenza, in sede politica, diffusa ed istituzionale»; M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, cit., 130 dove osserva che «Questo è il terreno sul quale la confusione, purtroppo, è massima e insoddisfacente è la cooperazione interistituzionale»; S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al Cospetto della Pandemia, in ID (a cura di), Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19, cit., 24-25; F. CORTESE, La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriale, cit., 20; A. LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, cit., 578-581; U. RONGA, Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19, cit., 6; F. PASTORE, Dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari, 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, cit., 110-111; C. PINELLI, Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni, cit.; M. COSULICH, Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82; E. CATELANI, Forum. Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del coronavirus: una premessa, cit., 6; M. MANDATO, Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19, cit., 5. «Né la leale collaborazione può essere ostativo l'impossibilità di una riunione fisica del Governo e delle Giunte regionali», di questo avviso è P. BONETTI, La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente, in Osservatorio sulle Fonti, n. 2/2020. Per una riflessione generale e approfondita sul tema è opportuno rinviare a M. SCUDIERO (a cura di), Le autonomie al centro, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n. 9, Tomo 2, Napoli, 2007. Per quanto riguarda la giurisprudenza si guarda ex multis Corte cost., sent. n. 246 del 2019; Corte cost., sent. n. 44 del 2019; si veda anche Corte cost., sent. n. 8 del 2016; Corte cost., sent. 2016 n. 1, nella parte in cui afferma che «anche in situazioni di emergenza la regione non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica»

⁴² Di questo avviso è l'opinione prevalente della dottrina maggioritaria già richiamata alla nota precedente. Tuttavia, non sono mancati casi in cui un coordinamento tra Regioni e Governo vi sia stato. In particolare, si vedano le ordinanze delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, adottate il 23 febbraio 2020, d'intesa col Ministro della salute.

particolare quelle ordinanze che hanno alimentato il conflitto con lo Stato. Affinché una simile analisi non si riduca in una mera astrazione concettuale, si cercherà di fornire delle possibili risposte, rivolgendo l'attenzione sui recenti lavori parlamentari, in particolare sull'A.S. 1825 di iniziativa dell'On. Dario Parrini, ispirata chiaramente all'A.C. 2422 di iniziativa dell'On. Stefano Ceccanti⁴³, riguardante l'introduzione della supremacy clause e la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. Nel valutare il merito di questa proposta se ne metteranno in luce i pro e i contro, comprendendo in che modo potrebbe incidere sulle sorti del regionalismo e del regionalismo differenziato e se possa rappresentare quella disciplina dell'emergenza di cui il regionalismo differenziato potrebbe aver bisogno.

4.2 AUTONOMIA DIFFERENZIATA E COVID-19

La Legge 833/1978 istituisce il SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE, prevedendo che la Repubblica tutela la salute “senza distinzioni di condizioni individuali e sociali e secondo le modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio”. Negli scorsi anni si sono accese molte critiche per un continuo processo di regionalizzazione della sanità fino ad arrivare alle conseguenze di regionalismo differenziato. Con l'attuale pandemia il dibattito sulla gestione da parte delle Regioni dell'emergenza si è ulteriormente allargato, specialmente dopo le decisioni frammentarie e differenziate da parte dello stato centrale. Questo ha evidenziato un ulteriore bisogno di gestione decentralizzata della pandemia, dopo aver assistito alla suddivisione per colori delle Regioni in base ai dati su contagi, ospedalizzazioni e morti. Questo evidenzia la diversità nel gestire ogni singolo ente locale e la difficoltà da parte dello stato centrale di far fronte a tutto ciò. Il covid-19 ha evidenziato come un assetto decentrato ha bisogno di un governo centrale forte. Nel campo del fabbisogno connesso ai livelli essenziali di assistenza ha costituito, a causa delle azioni di spending review, i tagli di spesa. Ciò ha determinato 20 sistemi regionali a velocità diversa resa ancora più evidente mediante la contrazione di spesa pubblica nelle regioni con deficit sanitari. I piani di rientro, infatti,

⁴³ A.C. 2422 rubricato “Introduzione dell'articolo 116-bis e modifica all'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale”, accessibile al seguente link https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=testo_pdl_pdf&idlegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.2422.18PDL0098511

se da un lato hanno sortito benefici effetti contabili migliorando il bilancio delle strutture sanitarie, dall'altro hanno ampliato i divari regionali in termini di numerosità del personale sanitario attraverso il blocco del turnover e ridotto gli investimenti con conseguenze sulla qualità dei servizi sanitari, sulla mobilità sanitaria interregionale, e sul grado di adempimento nella fornitura dei livelli essenziali di assistenza. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) segnala che le differenze tra i livelli essenziali di assistenza di Nord e Sud sono tanto marcate da movimentare ogni anno circa un miliardo di euro di «turismo sanitario», soldi spesi dai cittadini del Sud per farsi curare al Nord. La contrazione della spesa sanitaria avviene a partire dal 2008 a seguito di un periodo di forte espansione evidenziata dal 2000 al 2007 (da circa 67 a 101 miliardi di euro). Nonostante questo aumento di risorse, alcune Regioni si sono trovate in difficoltà ad incrementare corrispondentemente l'erogazione di servizi sanitari anche a causa di debiti verso fornitori per circa 50 miliardi di euro complessivi. Ciò ha celato, in parte, il reale ammontare dei fabbisogni sanitari. Le conseguenze della contrazione e della non omogenea distribuzione dell'efficienza allocativa hanno determinato, negli ultimi dieci anni, una perdita di circa 70 mila posti letto, più di 300 reparti chiusi e un incremento della spesa sanitaria pubblica del 10 per cento, contro il 37 per cento della media Osee. Questo si traduce in una media di 3,2 posti letto per mille abitanti⁷⁵, 4.600 posti letto pubblici di terapia intensiva per degenza ordinaria su tutto il territorio nazionale, cioè 7,6 posti per 100 mila abitanti, ai quali si aggiunge un limitato numero di posti nel privato convenzionato che innalza la disponibilità a 8,4 per 100 mila abitanti. I vincoli alle assunzioni, soprattutto per le regioni in piano di rientro, hanno fatto lievitare l'età media dei medici in servizio con la conseguenza di numerosi pensionamenti futuri; sono previsti pensionamenti per più di 37 mila medici e reintegri di nuovi specializzati solo per poco più di 22 mila unità. In questo contesto l'emergenza da Covid-19 ha evidenziato che al fine di ridurre l'innegabile divario territoriale, la necessità, o almeno l'opportunità, di una rivisitazione dei rapporti tra Stato centrale e Regioni in materia di sistema sanitario nella direzione di un ridimensionamento del federalismo sanitario e una rivisitazione complessiva dei modelli di federalismo asimmetrico. Parimenti è sentita la necessità di un impiego razionale di maggiori risorse finanziarie destinate non solo a investimenti ma anche mediante una lungimirante programmazione delle risorse umane necessarie. Un sistema sanitario richiede medici professionisti su larga scala - che mal si concilia con la

pratica del numero chiuso nel sistema universitario - e la formazione e l'assunzione di personale paramedico, piuttosto che blocchi del turnover motivati da questioni contabili, da affiancarsi a retribuzioni adeguate che rendano merito al lavoro dei medici e del personale paramedico. Richiede, inoltre, una disponibilità di strutture avanzate e di emergenza in eccesso rispetto al numero ordinario di richieste, l'immagazzinaggio di materiale protettivo, specialistico e diagnostico e il recupero delle strutture pubbliche a tempo pieno, piuttosto che la loro destinazione all'attività privata. Tutto ciò nel presupposto di una decisa e chiara perequazione infrastrutturale tra le diverse Regioni del Paese. Premessa la questione sanitaria si pone la questione del coordinamento fra i diversi livelli di governo. Provvedimenti contraddittori ed estemporanei si sono accumulati ogni giorno dalla Lombardia alla Sicilia. Sarebbero state emanate, dall'inizio dell'emergenza, circa 250 norme statali, 400 regionali, e oltre 40.000 comunali con evidenti effetti sulla efficace gestione dell'attuale emergenza coronavirus. Le tensioni tra il Governo e i governatori delle regioni sono ricorrenti e indicative di un reale malessere. Il coordinamento⁷⁹ rivendicato di recente dal Governo per omogeneizzare le mille esigenze del regionalismo è un tentativo di frenare il caos del localismo provocata dal Covid-19. L'emergenza del virus ha, per ora, placato polemiche che potrebbero riesplodere. Circolano proposte di riforma volte a introdurre nel titolo V della nostra Carta una clausola di supremazia⁸⁰ a favore dello Stato centrale, bilanciandola con la promozione a rango costituzionale della conferenza Stato-Regioni per evitarne una deriva troppo centralista. È stato un microrganismo a far riemergere le forze disgregatrici ancora operanti nella nostra architettura istituzionale. Intorno a Covid-19 sono esplose le contraddizioni e i conflitti a tutti i livelli: il governo nazionale contro le regioni e contro l'Europa, le regioni contro altre regioni e, perfino, le regioni contro i rispettivi comuni. Sembrerebbe che il principio dell'autonomia regionale potenziata possa funzionare, almeno in teoria, quando si gestisce l'ordinario ma incontra difficoltà quando è necessario prendere decisioni tempestive, efficienti ed efficaci, per affrontare un evento straordinario come un'epidemia. La molteplicità decisionale, determinata dalla moltiplicazione dei centri di coordinamento, delle unità di crisi, delle taskforce a tutti i livelli, sembra contribuire a rendere meno incisivi gli interventi. Quindi, questa eccezionale esperienza "biopolitica", eccezionale ma non irripetibile, pare aver riaperto il dibattito ⁸¹ sulla opportunità dell'autonomia regionale differenziata. Non è del tutto evidente che i «poteri

straordinari» conferiti ai governatori delle regioni possano essere in grado di assicurare adeguata assistenza sanitaria a tutti i cittadini e di rilanciare un'economia nazionale in caduta libera, con un crollo stimato del PIL di oltre il 10 per cento del suo valore. Ai fini di una compiuta valutazione della “convenienza” dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma va, tuttavia, ricordato che la nostra Costituzione attribuisce al governo centrale il compito di definire i livelli essenziali di assistenza. Nell’ambito del livello “Prevenzione collettiva e sanità pubblica” esiste un programma “Predisposizione di sistemi di risposta a emergenze di origine infettiva”, che prevede azioni come l’attuazione di tutte le misure di prevenzione e controllo previste in caso di una possibile emergenza (per esempio, misure quarantenarie, dispositivi individuali di protezione, vaccinazioni e altro), come gli interventi di informazione e comunicazione per operatori sanitari, cittadini e istituzioni e la produzione di rapporti. In generale, al governo centrale è lasciata la definizione della legislazione quadro, quindi dei protocolli nazionali e locali e alle regioni è invece affidata l’attuazione concreta delle misure previste dai protocolli. Sul piano normativo, quindi, spetta allo Stato definire con legge i principi fondamentali del sistema sanitario e alle Regioni darne attuazione. Tale scelta è già presente nella Costituzione del 1948 e successivamente rafforzata con la riforma del titolo V del 2001. Sul piano dell’offerta dei servizi sanitari, l’erogazione e l’organizzazione dei servizi sanitari è rimessa a partire dal 1992 alle Regioni dopo il fallimento della gestione comunale delle USL . Dunque, le Regioni attraverso le aziende sanitarie rappresentano il livello di governo chiamato ad assicurare in via ordinaria le prestazioni sanitarie alle persone. Circa l’80% del bilancio di ciascuna Regione è, difatti, oggi finalizzato alla spesa sanitaria. Il sistema così come congegnato potrebbe funzionare, purché ciascuno livello di governo svolga i propri compiti. Con tale premessa il riaccentramento, da più parti evocato, potrebbe non essere necessario. Peraltro, va ricordato che la sanità è materia concorrente tra poteri regionali e Stato centrale, e la Costituzione fornisce allo Stato il diritto di sostituirsi alle regioni in qualunque momento in caso di “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica”. È la cosiddetta clausola di supremazia⁸³, che permette di arrivare a rimuovere un governatore nel caso in cui il suo operato non sia considerato consono per garantire la sicurezza dei cittadini. La crisi, come visto, ha messo in evidenza difficoltà nella gestione della catena di comando evidenziando, però, più un problema operativo che legislativo. Il programma nazionale per affrontare le epidemie specifica con chiarezza responsabilità

e linee di comando. Da quando viene dichiarata l'emergenza nazionale (il 31 gennaio nel caso del Covid-19), le funzioni di coordinamento spettano senza ambiguità al Presidente del consiglio dei ministri e l'organo chiave di comando diventa il comitato operativo della Protezione civile, al quale partecipano, oltre al Governo, sia le strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile che le amministrazioni regionali. Eventuali problemi di coordinamento non sembrerebbero dipendere da carenze legislative ma probabilmente da conflitti politici e problemi operativi. Peraltro, come detto, la sanità è già una funzione condivisa tra livelli di governo e gli spazi di azione per le regioni sono definiti all'interno della cornice definita dalla legge statale. È lo Stato che definisce i LEA, Livelli Essenziali di Assistenza, e ne garantisce integralmente il finanziamento, che definisce lo standard dei posti letto sulla popolazione e definisce il modello da adottare per finanziare gli ospedali. Spetta, per contro, alle regioni l'organizzazione per fornire i servizi ai cittadini e rispettare gli standard e i modelli fissati dallo Stato. Peraltro, per la Sanità, a differenza di altre funzioni, la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 c'entra poco. Il "decentramento sanitario", nel senso di una maggiore autonomia all'ente regionale nell'organizzazione dei servizi, è avvenuto, come visto, a cominciare dai primi anni Novanta e con legge ordinaria, in reazione appunto alle difficoltà create da un centralismo eccessivo. In tale contesto, la riforma del Titolo V si è limitata a fotografare l'esistente. In considerazione dell'eterogeneità dei territori è difficile immaginare che una funzione come la sanità possa essere governata dal centro in modo uniforme, ma risulta necessaria qualche forma di cogestione tra governo nazionale e locale. Tra le cause della lamentata inadeguatezza del sistema vi è anche il tema del finanziamento e dei tagli delle risorse di cui si è già scritto. Al riguardo va ricordato che, a parziale ristoro delle riduzioni delle risorse destinate al sistema sanitario nazionale e sotto la spinta dell'inadeguatezza delle strutture di cura per contrastare il Covid-19, il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, cosiddetto "DL Rilancio" attualmente in conversione con i primi due articoli ha stanziato circa 1,7 miliardi per incrementare l'assistenza domiciliare e ospedaliera, mediante l'aumento dei posti letto e forniture di dispositivi di protezione individuale. È evidente, quindi, che il contenimento della spesa e la lotta agli sprechi e alla cattiva gestione delle risorse finanziarie vanno accompagnate da una razionalizzazione delle attribuzioni volte soprattutto a salvaguardare gli investimenti, in uno spirito di solidarietà nazionale, per le regioni particolarmente fragili, che in molti casi scontano ritardi sociali, economici,

infrastrutturali. Altro elemento di criticità è individuato nella differenziazione. Tuttavia, per alcuni versi la differenziazione è un vantaggio in quanto consente di dare risposte diverse a problemi simili tenendo conto delle caratteristiche e delle preferenze differenziate dei territori. Consente, quindi, la sperimentazione di diverse soluzioni nei diversi territori che, qualora efficaci, possono diventare il riferimento a livello nazionale. A tal proposito, un rapido confronto fra le strategie sanitarie della Lombardia e del Veneto evidenzia il segnalato valore aggiunto della differenziazione. La Lombardia è unanimemente considerata un'eccellenza nel campo della Sanità anche in considerazione della sua alta capacità attrattiva di pazienti dalle altre regioni (anche non limitrofe). La sanità lombarda è caratterizzata da una polarizzazione delle cure dei pazienti presso ospedali altamente specializzati, caratteristica che, se in tempi ordinari fornisce servizi molto soddisfacenti, diventa un ostacolo quando la gestione non si deve focalizzare sugli individui, ma sulla collettività. La pandemia, tuttavia, ha portato alla luce i difetti della carenza di una ramificazione territoriale della sanità lombarda portando probabilmente la stessa ad avere risultati non all'altezza delle aspettative. Il modello Veneto è diventato un esempio mondiale di contrasto alla pandemia grazie all'implementazione del sistema di biosorveglianza microterritoriale a disposizione delle autorità locali che integra in tempo reale i dati a disposizione e consente di costruire una mappa dinamica dell'epidemia, non a livello nazionale o regionale, ma addirittura a livello comunale, arrivando fino alle singole famiglie. In questo caso un non pieno adeguamento alle linee guida centrali e alle direttive ministeriali ha permesso di tenere la situazione sotto controllo. Da quanto sinora descritto risulta evidente che non è semplice comprendere se il "regionalismo" sia più efficiente dell'accentramento. Il decentramento decisionale induce le autorità a trovare risposte ai problemi simili offrendo risposte diverse evidenziando, così, le buone pratiche di successo mettendole a disposizione delle altre regioni. In una gestione totalmente centralizzata e uniforme non sarebbe stato possibile confrontare il caso veneto e quello lombardo, così come non sarebbe stato possibile il confronto del caso lombardo (delle situazioni ordinarie) con le altre regioni. Gli spazi di indipendenza, quindi, consentono l'emersione di iniziative di eccellenza e sono preziosi generatori di buone pratiche da diffondere in tutto il territorio. Va definito, però, il grado di autonomia nel caso dell'emergenza da Covid-19. In linea di principio, fermo restando che il principio di leale collaborazione⁸⁷ dovrebbe ispirare ed animare i rapporti tra i diversi livelli di governo

soprattutto in caso di emergenze, le decisioni assunte a livello statale non possono essere derogate dagli enti regionali e locali, soprattutto se si tratta di decisioni assunte con decreti leggi e non con atti amministrativi dalla dibattuta portata cogente come i decreti del Presidente del consiglio. Pertanto, dichiarato il carattere nazionale dell'emergenza sanitaria le istituzioni operanti ai diversi livelli di governo non potrebbero disattendere o discostarsi dalle decisioni statali. Tuttavia motivate, rilevanti e circoscritte problematiche che si manifestano nei territori potrebbero giustificare deroghe a livello regionale e locale. In ogni caso tali deroghe andrebbero comunque soggette al controllo da parte delle magistrature competenti che possono sanzionare eventuali eccessi, abusi ed arbitri. Il nostro ordinamento prevede strumenti di "riequilibrio" quali ad esempio il potere di annullamento da parte dei prefetti delle ordinanze dei sindaci in materia di incolumità dei cittadini e di protezione civile, o il ricorso alle intese con le regioni interessate nel caso delle ordinanze del capo della Protezione civile. Rientra comunque nelle prerogative regionali la possibilità di assumere autonome decisioni relative all'organizzazione ed erogazione delle prestazioni sanitarie. È il caso ad esempio della scelta se effettuare o meno "tamponi" a tutta la popolazione regionale, scelta che non solo deve essere adeguatamente motivata sul piano dell'efficacia clinica, ma che è soprattutto condizionata alle risorse economiche regionali disponibili. Tanto premesso, considerata l'importanza e l'estrema complessità della materia, l'auspicio è che questa crisi epidemica contribuisca a riaccendere un dibattito costruttivo e meno ideologico che contemperi un federalismo competitivo e solidale che parta dal basso, stimoli le eccellenze e unisca nelle differenze.

4.3 ARGOMENTI A FAVORE DI UNA GESTIONE CENTRALIZZATA DELL'EMERGENZA

Sembra opportuno dare una panoramica delle varie argomentazioni poste dalla recente dottrina favorevole a una gestione statale dell'emergenza. Parte della dottrina ritiene che la gestione centralizzata si fonda sulla necessità di garantire una risposta veloce e rapida all'emergenza, che potrebbe essere garantita solo dal Governo⁴⁴, essendo l'unico soggetto capace di garantire una valida tutela a una serie di diritti fondamentali coperti da riserva di legge statale, come il diritto alla circolazione e alla libertà personale. L'argomentazione

⁴⁴ 2 M. COSULICH, Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82-83; R. BALDUZZI, Ci voleva l'emergenza Covid-19 per scoprire che cos'è il Servizio sanitario nazionale? (con un approfondimento su un ente poco conosciuto, l'INMP), cit., 68 ss.

sulla necessità di una gestione centralizzata per garantire una maggiore rapidità dei processi decisionali non sembra nuova nel dibattito dottrinale, visto che il tema della precarizzazione delle fonti al fine di fornire risposte rapide è un fenomeno già rilevato da Carl Schmitt, in un suo celebre scritto, nel quale analizzava quanto stava succedendo nell'Europa del 1914⁴⁵. Quanto abbiamo assistito, seppur sia stato caratterizzato da una costante forma di delegazione all'attività del governo, attraverso l'impiego del dpcm e del conseguente fenomeno della c.d. fuga del regolamento⁴⁶, non ha portato, tuttavia, a una dittatura commissaria di reminiscenza smithiana⁴⁷, in quanto non esiste uno stato di eccezione e, malgrado il dispiegarsi caotico di fonti, non può parlarsi di "una rottura della Costituzione"⁴⁸. Va ora analizzata la citata argomentazione posta dalla dottrina sulla possibilità di garantire, attraverso la gestione dello Stato, una migliore tutela di alcuni diritti fondamentali coperti da riserva di legge⁴⁹. Non è questa la sede per ripercorrere la

⁴⁵ 2 M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, cit., 82-83; R. BALDUZZI, *Ci voleva l'emergenza Covid-19 per scoprire che cos'è il Servizio sanitario nazionale? (con un approfondimento su un ente poco conosciuto, l'INMP)*, cit., 68 ss.

⁴⁶ Fenomeno quella della fuga del regolamento definito già tempo addietro nei termini di "ermafroditismo legale", i cui effetti sono stati ben messi in luce già da A. COSTANZO, *L'argomentazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 2003, 159-160; A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2008, 5075 ss.

⁴⁷ Sul punto si v. C. SCHMITT, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Berlin 1921 (due le traduzioni italiane di riferimento: *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma-Bari, Laterza, 1975); per una analisi si veda il primo scritto del percorso scientifico di M. LUCIANI, *Carl Schmitt ed il concetto di "dittatura"*, in *Diritto e Società*, n. 3-4/1975, 547, «lo Schmitt parla di dittatura commissaria per due concorrenti motivi. Il primo, di ordine logico, è da ritenere risieda nel fatto che il potere del dittatore può essere in questa ipotesi fatto risalire ad una vera e propria commissione a lui affidata da parte degli organi supremi (sovrani) dell'ordinamento, al fine di assolvere, come si è visto, ad un impegno contingente, puntuale e temporaneo. D'altro canto, ed è il secondo motivo, di ordine storico, al dictator romano può essere avvicinato il commissario, figura ben nota al diritto pubblico sino al declino dello stato assoluto e che non a caso lo Schmitt fa oggetto di attenzione particolare» (non corsivo mio); D. DE LUNGO, *Liberalismi, democrazia, pandemia. Appunti sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo di fronte alla decisione collettiva*, in *Nomos*, n. 2/2020, 4-5, il quale afferma che Carl Schmitt «prospetta la figura di un dittatore, nominato in forza di un potere e di una procedura costituiti, dotato di poteri assoluti – ivi compreso quello di limitare o sospendere i diritti e le libertà fondamentali – per il tempo necessario a ripristinare l'ordine costituzionale» »

⁴⁸ I motivi sono ben messi in luce dalla lucida analisi di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 125-130, il quale, al termine della disamina svolta sulla normativa, dimostra che non c'è stata alcuna rottura della legalità costituzionale. Le procedure seguite, al di là di qualche sbavatura (e di una comunicazione pubblica eccessivamente anticipata rispetto alla formalizzazione delle misure decise), sono corrette. Tuttavia, evidenzia, allo stesso modo, come «la guardia, non può essere abbassata» in quanto «il rischio che all'uscita dall'emergenza ci si ritrovi con un saldo negativo in termini di libertà è alto, perché le lusinghe di chi chiede di barattare libertà e sicurezza sono molto insidiose».

⁴⁹ Parte della dottrina in relazione al periodo che stiamo vivendo si è interrogata se questi diritti siano coperti da una riserva di legge relativa o assoluta. Per quanto riguarda la dottrina che considera la sussistenza di una riserva di legge assoluta si v. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del*

validità o meno del *modus operandi* del governo⁵⁰, che, seppur difeso da una buona parte della dottrina⁵¹, è stato criticato da altra⁵², in quanto l'adozione di una serie di dpcm per gestire l'emergenza, "inizialmente" autorizzata dal decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, avrebbe determinato, di fatto, stante anche la genericità di questa

diritto al cospetto della pandemia, in ID (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, cit., 13; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 51; G. DEMURO, *La democrazia regionale nell'emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?*, cit., 930-932; R. DI MARIA, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID19: una questione non soltanto "di principio"*, cit., 509, dove l'Autore, nell'affermare la natura assoluta e rinforzata della riserva di legge, richiama l'insegnamento di R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, 530, nella parte in cui afferma che «Così come l'intensità della tutela costituzionale varia in relazione alla maggiore o minore vicinanza al nucleo essenziale della libertà dell'individuo [così] varia anche l'intensità della riserva di legge», al cui "picco" si colloca la riserva rinforzata per contenuto preista alla libertà di circolazione»; G. S. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020, 1; F. PASTORE, *Dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, 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*, cit., 104-105; sulla natura "relativa" della riserva di legge in questione si v. ex multis A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 10 marzo 2020, 6; P. BONETTI, *Pandemia e Costituzione: per una diversa attuazione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 698, nt. 14.

⁵⁰ Sul punto si v. A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit., 369-372, il quale si interroga se sia effettivamente utile domandarsi se le misure adottate dal governo siano valide o meno. L'Autore rileva che, seppure non sia esclusa la sindacabilità davanti alla Corte degli atti adottati in situazione di emergenza, resta comunque il fatto che il Giudice delle leggi adotti un approccio – per così dire – "giustificazionista" nei confronti del Governo. A sostegno di quanto affermato, desume un simile atteggiamento da due note vicende: 1) dalla giurisprudenza formatasi sulla disciplina normativa emergenziale per arginare il fenomeno del terrorismo rosso (Corte cost. n. 15 del 1982); 2) dalla giurisprudenza formatasi sulla legge di bilancio del 2018 in spregio ai canoni costituzionali stabiliti per la formazione delle leggi (Corte cost. n. 17 del 2019).

⁵¹ Cfr. P. CARROZZINO, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *laCostituzione.info*, 19 marzo 2020, dove afferma che «[n]essuna lesione del sistema delle fonti, né violazione del principio di legalità, può, quindi, riscontarsi nella adozione dei D.P.C.M. con i quali è stata regolata l'emergenza da Covid-19» considerato che le predette fonti «hanno seguito l'iter di formazione (derogatorio) stabilito dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare» e che i relativi precetti comunque «erano vincolati [...] nel contenuto limitativo del diritto di libertà di circolazione»; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimazione dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, cit., 98, nella parte cui l'Autore, riferendosi alla sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 4 aprile 2011, afferma che «il potere amministrativo di emergenza trova il suo fondamento nel principio di legalità [sicché] l'atto amministrativo opera, se non in esecuzione, in attuazione della legge» (non corsivo mio);

⁵² G. SALERNO, *Coronavirus, decreto del governo/caos e scontro tra poteri: 4 domande a Conte*, in *Il Sussidiario*, 26 febbraio 2020; F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringere le libertà meglio un decreto-legge che un DPCM*, in *Il Sole 24 ore*, 13 marzo 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 572; F. PASTORE, *Dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, 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*, cit., 104-105.

“autorizzazione”⁵³, contenuta nell’art. 2 del suddetto decreto⁵⁴, l’emanazione di norme in “bianco”⁵⁵ a favore del Presidente del Consiglio, svuotando sostanzialmente il ruolo del Parlamento⁵⁶. Ebbene, la tesi degli interpreti più rigoristi sulla riserva di legge che

⁵⁴ Art. 2 del d.l. n. 6/2020 nella parte in cui afferma che le autorità competenti possono «adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell’emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell’epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all’articolo 1, comma 1»

⁵⁵ M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e differenziazione territoriale, cit., 202; A. GUSMAI, Lo «stato d’emergenza» ai tempi del Covid-19: una possibile fonte di risarcimento del danno?, in *Diritti Fondamentali, Attualità*, 25 marzo 2020, 8; F. CINTIOLI, Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020), in *Federalismi, Osservatorio emergenza Covid19*, 6 aprile 2020, 9; G. SILVESTRI, Covid-19 e Costituzione, cit.. Questo modus operandi è stato osteggiato anche dalla Corte cost., sent. n. 617 del 1987, la quale ha imposto alle fonti di rango ordinario statale debbano determinare il «presupposto, la materia, le finalità dell’intervento» delle fonti sub-primarie.

⁵⁶ 4 Sul punto si v. S. CECCANTI, Di chi è la responsabilità per un evidente caso di autoemarginazione? Il Parlamento italiano durante la crisi coronavirus, in *www.rivistaimulino.it*, 24 aprile 2020. Che il ruolo del Parlamento sia stato ridimensionato anche a causa del dilagare del virus e sulle regole del distanziamento sociale che hanno gravemente compromesso le funzioni parlamentari è un rilievo sul quale la dottrina ha posto particolare attenzione, portando vari autori ad interrogarsi sulla possibilità di introdurre un voto a distanza. A fronte del rischio che durante i periodi emergenziali il Parlamento possa essere estromesso, non sono mancate proposte di riforma costituzionale tese a valorizzare il ruolo del Parlamento. Sul punto si v. S. CECCANTI, Verso una regolamentazione degli Stati emergenziali per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 79 ss., dove enuncia l’impostazione della sua futura proposta, l’A.C. 2452, tesa ad introdurre un articolo 55 bis e 55 ter nella nostra Costituzione. Proposta che ha acceso un grande dibattito e interesse nella dottrina portando una inesorabile divisione tra “sostenitori” e “avversatori”. Tra i “sostenitori” ex multis A. RUGGERI, Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto costituzionale e la crisi palese, oramai endemica, del sistema delle fonti, in *Consulta Online*, n. 1/2020, 213, nella parte in cui afferma «La qual cosa, poi, ulteriormente avvalora la tesi, nella quale da tempo mi riconosco, della opportunità (ed anzi della vera e propria necessità) di una disciplina costituzionale dell’emergenza che offra “copertura”, a condizioni ed entro limiti puntualmente stabiliti, agli interventi in forma non legislativa che portano a contrazioni ora più ed ora meno vistose dei diritti»; A. MORELLI, Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza, cit., 532-533; F. CLEMENTI, Il lascito della gestione normativa dell’emergenza: tre riforme ormai ineludibili, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 1-15, il quale ritiene che al termine dell’emergenza si dovrà provare a risolvere «quella sfida – troppe volte fallita in questi ultimi decenni – di un ammodernamento delle nostre istituzioni con delle riforme costituzionali importanti». Critici verso una riforma dell’emergenza sono ex multis S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in *ID* (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, cit., 15-17, che definisce questa tendenza di “revisionismo costituzionale” come una «sorta di riflesso pavloviano, ricorrente quanto privo di costrutto»; M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza, cit., 113-114; M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria, cit., 589-590; A. LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, cit., 558 ss. In una posizione intermedia si pone G. DE MINICO, Costituzionalizziamo l’emergenza, in G. DE MINICO – M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto - Emergenza - Tecnologia*, Milano, *Consulta Online*, 2020, 40, la quale, seppure ravvisa l’opportunità di introdurre una emergency clause a condizione che resti «entro le rette parallele dell’equilibrio dei poteri e dell’intangibilità del nocciolo duro dei diritti», si mostra particolarmente critica nei confronti dell’A.C. 2450 in quanto provocherebbe «una messa in quarantena definitiva dell’Assemblea» compromettendo «il corretto funzionamento del rapporto rappresentativo se a decidere fosse una sparuta minoranza di parlamentare che operano da stanze virtuali scarsamente visibili ai cittadini». Sull’opportunità o meno di

copre l'art. 16 della Costituzione ci porta alla conclusione che solo ed esclusivamente lo Stato può garantire la salvaguardia dei diritti delle libertà di circolazione per i seguenti motivi 1) l'art. 16 della Costituzione contiene una riserva di legge statale rinforzata; 2) l'art. 120 della Costituzione impedisce alle Regioni «di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone tra le Regioni»⁵⁷. Da ciò ne consegue che quando si tratta di limitare diritti fondamentali, come il diritto alla circolazione, la potestà spetta allo Stato e il Governo può spingersi fino a sostituirsi agli organi delle Regioni in base a quanto previsto dall'art. 120 comma 2 della Costituzione ossia nel caso in cui sussista un «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica»⁵⁸. Tuttavia, è il caso di osservare che non è mancato chi ha ritenuto⁵⁹, rileggendo ai tempi odierni una risalente giurisprudenza della Corte⁶⁰, che le Regioni possano legittimamente limitare la libera circolazione di persone e merci provenienti da altre Regioni, purché ci si trovi in presenza di un valore costituzionale superiore (nel caso

una riforma costituzionale tesa ad inserire una supremacy clause nella nostra Costituzione al fine di ridurre i possibili conflitti tra Stato e Regioni

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 62 del 2005.

⁵⁸ Così S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in ID (a cura di), Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19, cit. 14; I. A. NICOTRA, L'epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità, cit., 396; A. MORELLI, Il re del Piccolo Principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza, cit., 529; F. F. PAGANO, Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza Covid-19, cit., 209 ss., spec. 211-213; sul punto si vedano anche le varie posizioni favorevoli al centralismo fondato sull'interpretazione dell'art. 120 Cost. riportate nei contributi AA.VV., Il Forum. L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni, cit.

⁵⁹ A. CANDIDO, Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19, cit., 426-427, dove osserva che «la pressione senza precedenti esercitata sul principio della libertà di circolazione supera ampiamente lo scoglio del giudizio di ragionevolezza, a fronte della necessità di tutelare l'unico diritto dell'individuo cui la Costituzione all'art. 32 riserva l'aggettivo "fondamentale"»; detta posizione viene richiamata anche da A. 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, cit., 364-365, il quale osserva che comunque «Rispetto al caso de quo, non sembra potersi negare l'esistenza di un valore costituzionale che renda necessaria l'adozione di misure di contenimento di questo tipo, né, come si è detto fin qui, che sussista la competenza regionale all'adozione di ordinanze restrittive di libertà fondamentali, vista l'estrema flessibilità dell'art. 2 del D.L. n. 6/2020». In senso contrario che il diritto alla salute assume un valore preminente al di sopra di tutti gli altri diritti si v. ex multis G. ZAGREBELSKY, Coronavirus, Zagrebelsky: "Giusti i divieti se tutelano il diritto alla vita. Non vedo prove di dittatura", in La Repubblica, 20 marzo 2020: «Sta dicendo che non viviamo ore in cui i diritti fondamentali sono sacrificati all'emergenza? "Non direi. Quale diritto è più fondamentale del diritto di tutti alla vita e alla salute?»; F. DE STEFANO, La pandemia aggredisce anche il diritto?, Intervista a Giorgio Lattanzi, in Giustizia Insieme, 2 aprile 2020.

⁶⁰ Corte cost., sent. n. 264 del 1996; Corte cost., sent. n. 66 del 2005.

di specie la salute)⁶¹. Pertanto, seguendo questa linea di pensiero, se il diritto alla salute assumesse un valore assoluto e non bilanciabile con altri diritti, ne deriverebbe che le Regioni potrebbero intervenire, in linea generale, con le ordinanze regionali realizzando delle deroghe alla disciplina statale qualora queste prevedessero degli standard di tutela di detto diritto maggiore rispetto a quello dello Stato. Immaginiamo, allora, che nei decreti-legge impiegati nella gestione dell'emergenza, non vi fosse alcuna giustificazione normativa dell'esercizio del potere esercitato dalle Regioni. La domanda che si pone è se le Regioni, in nome del diritto alla salute, avrebbero potuto comunque esercitare legittimamente il loro potere. Ebbene la giurisprudenza della Corte⁶², sostenuta da autorevole dottrina, riterrebbe che una simile deroga non sarebbe ammessa in quanto risulterebbe necessario un bilanciamento tra i vari diritti in gioco, dove la salute è uno di questi e non l'unico⁶³. Pertanto, la risposta positiva o negativa dipenderà da come andrà considerato il diritto della salute in quel determinato periodo e nel caso non sia suscettibile di bilanciamento, se vada ritenuto come un diritto più fondamentale degli altri o meno⁶⁴. Sempre a favore di una gestione centrale dell'emergenza è l'opinione di chi sostiene che seppure la materia della sanità rientri nella competenza concorrente tra lo Stato e Regioni, questa si pone in funzione diretta con altre materie di competenza esclusiva dello Stato ossia l'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h, Cost.) e la determinazione

⁶¹ Si veda anche la posizione di M. BETZU – P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, cit., 587, i quali rilevano che le ordinanze regionali che hanno posto ulteriori limitazioni alla circolazione delle persone si pongono in contrasto con la costituzione ma che «se la tutela della salute – se non si vuole scomodare il diritto alla vita – viene elevata al rango di valore “super-costituzionale”, allora quelle disposizioni sono scritte sulla sabbia».

⁶² Con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale si v. Corte cost, sent. n. 44 del 2003; Corte cost., sent. n. 307 del 2003, nella parte in cui osserva «i limiti di esposizione in materia di inquinamento elettromagnetico, fissati dallo Stato, debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche in melius, esprimendo essi (ove se ne postuli l'adeguatezza in assoluto a proteggere la salute, ciò che, nella specie, non è oggetto di contestazione) il punto di equilibrio fra l'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale».

⁶³ Si v. M. BETZU – P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, cit., 207-208; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 133, dove afferma che «Non si tratta solo, infatti, di proteggere la salute, ma anche di evitare il collasso del sistema economico e l'impovertimento di vastissimi strati sociali, ormai a rischio indigenza. Ogni aumento del tasso di protezione della salute che comporti una compressione delle attività produttive fatalmente si risolve in un pregiudizio per altri primari interessi collettivi, il cui apprezzamento complessivo non può non essere affidato allo Stato».

⁶⁴ Si v. M. BETZU – P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, cit., 207-208; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 133, dove afferma che «Non si tratta solo, infatti, di proteggere la salute, ma anche di evitare il collasso del sistema economico e l'impovertimento di vastissimi strati sociali, ormai a rischio indigenza. Ogni aumento del tasso di protezione della salute che comporti una compressione delle attività produttive fatalmente si risolve in un pregiudizio per altri primari interessi collettivi, il cui apprezzamento complessivo non può non essere affidato allo Stato».

dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Da ciò ne deriva un interesse unitario dello Stato nella gestione della crisi⁶⁵. Alle stesse conclusioni giunge chi valorizza il contenuto dell'art. 118 Cost. e la giurisprudenza costituzionale in materia di chiamata in sussidiarietà⁶⁶, in base alla quale, pur se non espressamente attribuite una serie di competenze nella sfera potestativa dello Stato, a fronte del dilagare di un virus⁶⁷, sorgerebbe comunque la necessità di fornire un coinvolgimento delle Regioni in base al principio di "leale collaborazione" (cosa che non sembra essere stata fatta visto che i dpcm, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. n. 6/2020, sono stati adottati mediante un mero parere da parte dei Presidenti delle Regioni)⁶⁸.

4.4 ARGOMENTI A FAVORE DI UNA GESTIONE DECENTRALIZZATA DELL'EMERGENZA E ONERE MOTIVAZIONALE DEI DPCM

Dopo aver messo in luce le posizioni favorevoli ad una risposta unitaria dell'emergenza, occorre domandarsi quali siano i vantaggi derivanti da un modello decentralizzato per la gestione dell'emergenza. Va compreso se effettivamente, anche alla luce delle ordinanze impiegate per fronteggiare la crisi sanitaria, il modello appena ricordato potrebbe risultare maggiormente efficiente. Tutta la dottrina già richiamata, a fronte di una gestione quasi di monopolio dello Stato dell'emergenza, rinviene sostanzialmente gli stessi punti di forza per l'adozione di un approccio decentralizzato. In primis, una gestione del genere sarebbe conforme al principio di ragionevolezza, in base al quale non andrebbero trattate in modo uguale situazioni sostanzialmente

⁶⁵ V. BALDINI, Lo stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2020, 665-666.

⁶⁶ M. COSULICH, Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82.

⁶⁷ Sul punto si v. ex multis Corte cost., sent. n. 246 del 2019 nella parte in cui afferma che «In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione livello statale».

⁶⁸ Sul punto preme rilevare che per identificare una intesa "forte" o "debole", non conta tanto ragionare sulla vincolatività giuridica tale da consentire o meno allo Stato di poter intervenire unilateralmente, anche in mancanza di un valido accordo, occorrendo l'effettiva sussistenza di un procedimento di raccordo che offra una valida cooperazione tra centro e periferia. Sul punto si v. Corte cost., sent. n. 1 del 2016, dove la Corte afferma che la necessità di verificare che «le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superarne le divergenze», evitando che «l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo [...] o dell'urgenza di provvedere».

diverse. Quanto detto emergerebbe nella situazione sanitaria che stiamo vivendo dove vi è stata una diffusione differenziata del virus nel Nord e Sud, il cui impatto sarebbe comunque maggiore al Mezzogiorno rispetto al Settentrione, stimandosi una probabilità di default delle imprese meridionali ben quattro volte maggiori rispetto a quanto potrebbe avvenire nel resto del paese. Ed è proprio per questo motivo che per una parte della dottrina la gestione sarebbe dovuta essere differenziata «sia rispetto all'evento di pericolo indicato dal rischio epidemiologico, sia rispetto alle ricadute delle scelte regolative su economie territoriali altamente fragili». Esaminati i vantaggi derivanti dalla gestione di una emergenza decentralizzata, occorre, ora, chiedersi se nel nostro quadro costituzionale una simile gestione sia o meno possibile. Abbiamo analizzato la tesi della dottrina tendente a superare l'ostacolo posto dall'art. 120 Cost. sul divieto di imporre misure che ostacolino la circolazione, qualora vi sia un diritto fondamentale che assuma un rilievo di "super-valore" da consentire una deroga alla disciplina costituzionale vigente. Ebbene, seguendo questo ragionamento, c'è chi ha ritenuto che spetterebbe allo Stato svolgere un bilanciamento tra il diritto alla salute con altri principi generali, che nella fase emergenziale potrebbero essere derogati a condizione che vi sia il superamento di uno stress test, rappresentato dai canoni di idoneità, necessità e proporzionalità, in modo che le misure dello Stato risultino legittime. Ed invero, la valutazione in questione potrebbe essere svolta solo ed esclusivamente se i dpcm, che sono atti amministrativi, siano muniti di motivazione. Tuttavia, ciò non è stato fatto poiché la motivazione è risultata essere scarna oppure ad relationem con il richiamo ai pareri resi dal Comitato tecnico scientifico. Un simile obbligo sussisterebbe alla luce della recente giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato ma anche dalla normativa internazionale, la quale prevede che «nel caso di atti normativi e amministrativi generali [come nel nostro caso il dpcm], al di fuori dei casi in cui è esigibile una specifica motivazione in ragione dell'immediata e diretta incidenza su specifiche situazioni soggettive, l'onere di motivazione risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e criteri che sorreggono le scelte, senza necessità di una specifica motivazione. Costituisce in sé una

motivazione, la coerenza delle scelte con le finalità enunciate dall'atto come proprie». Pertanto, nel caso in cui le misure difettino di motivazione oppure non siano in grado di superare un simile test, sul versante della proporzionalità, le Regioni avrebbero potuto legittimamente impugnare innanzi al TAR le misure in questione, visto che potevano essere adottate in modo più efficace a livello regionale anziché nazionale.

4.5 QUADRO NORMATIVO STATALE NELLA PROSPETTIVA DELLA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI

Riassunte le posizioni dottrinali favorevoli e contrarie a una gestione differenziata dell'emergenza, occorre valutare nel concreto quale sia stato l'approccio tenuto dal Governo nella gestione della crisi epidemica dalle varie Regioni, analizzando in particolare quelle ordinanze che hanno alimentato progressivamente il conflitto con lo Stato. Come è noto, a seguito del diffondersi della epidemia, il Governo ha adottato la delibera del 31 gennaio con la quale è stato dichiarato lo «stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili». Per contrastare la pandemia il Governo ha adottato il d.l. n. 6/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 13 del 5 marzo 2020, al quale si sono aggiunti, con l'aggravarsi della crisi, altri decreti-legge e soprattutto dpcm, oltre che un numero esponenziale di ordinanze contingibili e urgenti dei Presidenti di Regione e dei Sindaci. Il d.l. n. 6/2020 all'art. 3 prevedeva che «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza» anche «al di fuori dei casi elencati» dall'art. 1, comma 1 dello stesso decreto-legge dalle Regioni e dagli enti locali. In sede di conversione del d.l. n. 6/2006, al comma 2 del citato art. 3 viene previsto che le misure adottate da Regioni e Sindaci

«perdono efficacia se non sono comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione». Prima di continuare la trattazione, seppur sinteticamente, è opportuno richiamare i principali problemi che ha ingenerato la disposizione in questione sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni. Questi sono sostanzialmente tre: 1) incertezza interpretativa sorta dall'espressione "more" contenuta nel decreto; 2) presenza di strumenti di collaborazione debole e non forti che ha sostanzialmente generato anche un conflitto inter-istituzionale tra Stato e Regioni, complice anche l'iperattivismo regionale di cui si dirà; 3) la presenza di una delega in bianco risultante dall'art. 2 del d.l. n. 6/2020, il quale autorizzava le autorità competenti ad «adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1» (corsivo mio). Con riferimento al punto 1) occorre rilevare che la dottrina era incerta nel qualificare il periodo di mora nel quale le Regioni potessero legittimamente emanare ordinanze essendo stato osservato che «il periodo di mora terminerà soltanto nel momento in cui l'emergenza si sarà conclusa, ossia quando sarà stato adottato l'ultimo DPCM». Ebbene, la soluzione a un simile interrogativo non può che essere fornito da una interpretazione rigorosa vale a dire il periodo di mora terminerà quando sarà adottato l'ultimo dpcm. Tuttavia, nel momento in cui vi fosse stato l'intervento dello Stato, le Regioni potevano intervenire purché non si sovrapponevano ai campi che fossero già stati regolamentati dallo Stato. Quanto al secondo punto, si è già detto, che dal tenore letterale del decreto e dall'espressione sentiti, dell'art. 3, comma 1, risulterebbe una tipologia di intesa debole per rendere più snello e rapido il procedimento, vista l'esigenza di fornire risposte celeri all'emergenza anche se tale modus operandi non rappresenta la soluzione migliore nemmeno sul piano della leale collaborazione inter-istituzionale. La situazione non è cambiata con la legge di conversione del d.l. n. 6/2020 in considerazione del fatto che le Regioni debbano solo comunicare allo Stato le soluzioni adottate. A fronte del crescente interventismo delle Regioni che, come si avrà modo di vedere, non ha contribuito a una leale collaborazione inter-istituzionale anzi ha alimentato il conflitto, va rilevato che lo Stato ha tenuto un comportamento che si può definire quasi opportunistico. Ciò in quanto, a fronte di gravi illegittimità di alcune ordinanze,

queste sono state talvolta impugnate mentre altre volte ciò non è stato fatto, contribuendo a far emergere una sorta di “zona franca” per alcuni provvedimenti delle Regioni, superata solo dall’impugnazione da parte del privato innanzi al TAR. Con riferimento al punto numero 3), si evidenziano perplessità riguardanti l’adozione di detta delega. In particolare porterebbe, di fatto, ad una enorme discrezionalità in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale «può adottare atti amministrativi di portata generale, ogni qualvolta ritenga che la misura sia adeguata e proporzionata per affrontare la crisi epidemiologica». Proprio l’ampio potere in capo al legislatore ha portato la dottrina ad interrogarsi in merito alla legittimità o meno dei dpcm che hanno compresso una serie di libertà fondamentali coperte da riserva di legge. Al riguardo alcuni hanno teso ad assumere un atteggiamento volto a giustificare la proliferazione di atti amministrativi statali mentre altri hanno assunto un atteggiamento più critico. Successivamente, a fronte ad un certo attivismo dei Sindaci ad adottare ordinanze nella fase emergenziale, il legislatore ha cercato di porvi rimedio con l’art. 35 del decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 in base al quale «A seguito dell’adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l’emergenza predetta in contrasto con le misure statali». In un momento successivo, il legislatore è intervenuto con il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 con cui ha confermato quanto risultava dall’abrogato art. 35 del d.l. n. 9/2020, prevedendo la possibilità alle sole Regioni di introdurre misure ulteriormente restrittive escludendole «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso» e precludendo ogni possibilità «a pena di inefficacia», per i Sindaci di poter «adottare o bisogni contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l’emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1» (art. 3, comma 2). Con il presente decreto il legislatore si è proposto di superare le criticità sollevate al riguardo e di regolare meglio i rapporti tra centro e periferia, cercando anche di limitare l’interventismo regionale. Analizziamo le novità del decreto in questione: 1) viene prevista la competenza del Ministro della Salute per l’adozione del dpcm, dopo aver sentito i ministri di loro

competenza, i Presidenti di Regione o il Presidente della Conferenza dei Presidenti ove tutte le Regioni siano coinvolte (art. 2, comma 2); 2) scompare la formulazione della c.d. delega in bianco espressa dalla locuzione ulteriori misure contenuta nell'art. 2 del d.l. n. 6/2020, venendo prevista la possibilità alle Regioni di introdurre in via d'urgenza misure limitative «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale» (art. 3, comma 1) ; 3) viene stabilito un onere motivazionale aggravato nei confronti delle ordinanze in questione, desumibile dall'art. 3, comma 1, in base al quale detto potere può essere esercitato soltanto «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso». Altresì, resta e non scompare l'avverbio nelle more, dove rimane anche il riferimento ai dpcm e non al dpcm, persistendo, quindi, l'incertezza interpretativa già vista con riferimento al precedente decreto-legge. Inoltre, come è stato osservato, la specificazione comunque si rinverrebbe dall'impiego dell'espressione “fino al momento” dell'adozione dei dpcm. Inoltre, con riferimento alle ordinanze regionali già emesse viene previsto che «a) sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020 n. 13, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978 n. 833; b) continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del presidente del consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; c) le altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni» (art. 2, comma 3). Infine, si prevede che per «per i profili tecnico scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità», i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che danno attuazione alle regole generali previste dalla fonte primaria, «sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630» (art. 2, comma 1).

Il comportamento collaborativo del legislatore si è tradotto in una mera “impressione”, in quanto sia con il vecchio che con il nuovo decreto, la collaborazione avviene in modo debole dove lo Stato deve solo sentire il Presidente della Regione o della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, potendo tranquillamente disattendere quanto dichiarato in quella sede. Ciò non è stato fatto anche a riprova del continuo dilagare dei successivi conflitti tra Stato e Regioni, che non si sono ridotti. Anche per questo sarebbe stato opportuno, come rilevato in precedenza, un obbligo motivazionale dei dpcm, trattandosi di fatto di atti amministrativi. Il comportamento dello Stato non è stato nell’ottica della leale collaborazione come emerge altresì dalle successive restrizioni poste sull’esercizio del potere regionale, non impiegando strumenti per prevenire possibili conflitti. I commentatori tendono quasi unanimemente ad affermare che lo scopo di queste misure è stato quello di garantire una gestione in chiave collaborativa dell’emergenza. Ma ciò è realmente accaduto? Direi di no anche in considerazione del continuo dilagare dei conflitti tra centro e periferia che non si sono attenuati. Si pensi giusto al caso della gestione differenziata dei tamponi tra le varie Regioni che incide anche sulle statistiche dei guariti e deceduti a livello nazionale. È un quadro che ci porta a pensare che lo scopo non sia stato minimamente raggiunto e che forse sarebbe stata necessaria una condotta più rigorosa dello Stato nei confronti delle Regioni, ricorrendo al potere sostitutivo ex art. 120 Cost. o alla chiamata in sussidiarietà. Ciò detto, si analizzeranno i motivi del conflitto, in particolare quei casi eclatanti a livello locale e regionale che hanno portato una reazione sempre più forte da parte dello Stato verso le Regioni e Comuni.

CAPITOLO 5.

CONCLUSIONI

Il tema dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art 116 cost si è imposto al centro del dibattito Stato-Regioni soprattutto come già menzionato dopo le richieste di Veneto, Lombardia e Emilia Romagna. Questo processo si sta evolvendo in attuazione degli articoli 5 e 116. Tali disposizioni promuovono le autonomie e il decentramento e danno alle Regioni maggiori spazi di competenze legislative e amministrative rispetto a quelle ordinarie. Le iniziative promosse da Veneto, Lombardia e Emilia Romagna sono suscettibili di determinare conseguenze significative nell'erogazione dei servizi come quello dell'istruzione, sanitario e assistenziale.

Il percorso analizzato potrebbe costituire un'occasione per le Regioni virtuose di realizzare le proprie potenzialità, massimizzando, in termini di efficienza, la propria specifica vocazione. La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali possono introdurre elementi di dinamismo nel sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. La differenziazione e l'asimmetria possono rappresentare, quindi, uno strumento per potenziare la capacità di programmazione e di sviluppo della singola Regione che ne beneficia e spinge le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche. L'aspetto interessante è che, da un lato, può rappresentare un'occasione per le regioni virtuose di intraprendere una strada differenziata, da apripista rispetto alle altre, dall'altro, può rappresentare l'occasione di valorizzare, come è stato detto, le specificità regionali. Questa è la finalità meritevole che, però, non deve derivare verso l'acquisizione di ingiustificati privilegi volti ad avviare un federalismo competitivo suscettibile di minare non solo gli equilibri di bilancio e l'assetto efficiente delle pubbliche amministrazioni ma anche la forma stessa della Repubblica. Il rischio di un federalismo competitivo, erroneamente basato su disparità e asimmetrie nel contesto, anche finanziario, di partenza è alla base del ricorrente scontro fra le regioni "ricche" e quelle "povere". Tale scontro è alimentato dalla circostanza che le risorse sono predeterminate e quindi qualsiasi riallocazione comporta un aumento per alcune regioni ed una riduzione per altre. In assenza dei più volte richiamati LEP qualsiasi redistribuzione delle risorse influenzata dalla disomogeneità, sia contingente che strutturale, delle diverse realtà regionali condurrà verosimilmente a risultati distorti,

non soddisfacenti, con nocumento per i cittadini anche con riferimento al principio costituzionale di eguaglianza. Uno dei punti più delicati del dibattito, infatti, riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, è emersa, l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse. Una volta individuate le competenze e le funzioni che, in base alla specificità della singola Regione, costituiscono l'oggetto dell'attribuzione di maggiore autonomia, vanno definite le risorse da riconoscere alle Regioni per lo svolgimento dei nuovi compiti, sulla base di parametri oggettivi quali i costi standard o dei fabbisogni standard. Ovviamente le attribuzioni devono essere operate a invarianza dei saldi di finanza pubblica, ciò vale a dire che le risorse si redistribuiscono fra i livelli di Governo e la redistribuzione non deve comportare un incremento dei livelli di spesa complessiva. Il vincolo di invarianza finanziaria è una delle cause di maggior difficoltà attuativa della norma. Parimenti complessa risulta, inoltre, la ricerca di una soluzione idonea a garantire la stabilità delle risorse per poter mettere al riparo il processo da eventuali esigenze contingenti legate a manovre economiche restrittive (mediante, ad esempio, forme di compartecipazione al gettito dei tributi sui redditi prodotti nel territorio come strumento principale per l'attribuzione delle risorse necessarie). Oltre agli aspetti finanziari, nei capitoli precedenti ci si è soffermata sugli aspetti procedurali relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma evidenziando l'assenza di una disciplina legislativa di completamento delle disposizioni costituzionali, l'assenza di una legge quadro può rivelarsi, e si sta rivelando, un possibile ostacolo all'attuazione della disposizione costituzionale. Da quanto emerso risulta opportuno che la maggiore autonomia sia legata a obiettivi specifici. In particolare, migliorare la qualità della legislazione e dell'azione amministrativa, semplificando la prima e rendendo più efficiente la seconda. Andrebbero, invece, escluse attribuzioni di prerogative "in bianco" o dai confini troppo ampi, che potrebbero tradursi nell'innalzamento delle potestà regolatorie e dei vincoli all'attività economica su scala regionale, senza, peraltro, una giustificata motivazione. In tale quadro le differenziazioni legislative tra Regioni andrebbero ben calibrate e armonizzate al fine di non marcare diseguaglianze ma di ridurle a tendere. Si tratta, pertanto, di una legge in senso formale, vincolata all'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione. Secondo altri, invece, la legge è emendabile. La questione è aperta. In ogni caso, nelle more del dibattito,

per assicurare una maggiore condivisione fra organi costituzionali, potrebbe essere previsto che, una volta definito uno schema di accordo e prima di procedere alla firma, questo sia sottoposto, nella forma di un preaccordo, al Parlamento, che potrebbe esprimere il proprio avviso, segnalando criticità utili ai fini della definizione del testo definitivo dell'intesa. Nonostante i molti ostacoli rappresentati, a distanza di circa 18 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma non è stata sospesa. Rispetto ad analoghe iniziative assunte da alcune Regioni nel biennio 2007-2008, di cui si è persa traccia con il cambio di legislatura del 2008, quelle in corso presentano elementi differenti. Le richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, infatti, sembrano caratterizzarsi da un elevato livello di concretezza e risultano trasversali, vi è, cioè, una sostanziale condivisione fra la maggioranza delle forze di governo e di opposizione a livello sia nazionale che territoriale sull'utilità dello strumento (condivisione che traballa con il governo Conte-bis). Lo stato delle trattative fra Governo e Regioni è avanzato, come non lo era stato nel biennio richiamato, e questo potrebbe essere di buon auspicio per una corretta e idonea attuazione che tenga conto dell'equilibrio finanziario, dell'esigenza di equità fra i cittadini e della ratio della norma che non è quella di creare un tertium genus di regioni ma di cedere alcune funzioni (e non tutte) laddove queste risultano più efficacemente svolte a livello regionale.

BIBLIOGRAFIA

THE FEDERALIST.UE,site,ricerca delle origini del federalismo

MARZORATI.ORG, Storia Svizzera Stato Federale

Consiglio Regionale Regione Calabria, Regionalismo, La storia del Regionalismo Italiano

M.LUCIANI, Per una ricostruzione della catena normativa si v. ex multis, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 109 ss

S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in ID (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, 11 ss

A.LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 558 ss.

M. MANDATO – G. S. STEGHER, La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria, in *Nomos*, n. 1/2020, spec. 6 ss.

F. MUSELLA, I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenza, 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*, cit., 716-717

M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 582

M. MANDATO – G. STEGHER, La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria, cit.

A.LUCARELLI, Costituzione, Fonti del diritto ed emergenza sanitaria, cit., 580

M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e differenziazione territoriale, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 206

C. PINELLI, Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni, in *Diritti Comparati*

G. FERRAIUOLO, Nazionalismo banale e livelli di governo dell'emergenza, 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*, cit., 144-145

F. MUSELLA, I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti, 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*, cit., 711 ss

R. BIN, Se la nostra salute è minacciata da uno spot politico, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2020

. F. PAGANO, Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoVid-19, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 215

F. FURLAN, Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19, in *Federalismi*, n. 26/2020, 93

A.MORELLI, Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza, cit., 518

M. MANDATO – G. S. STEGHER, La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria, cit., 16.

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, 366.

G. PITRUZZELLA, L'impatto dei “governatori regionali” nelle istituzioni e nella politica italiana, in *Le Regioni*, n. 6/2004, 1239

M. CALISE – F. MUSELLA, *Il principe digitale*, RomaBari, Laterza, 2019, 106

I. A. NICOTRA, L’emergenza sanitaria e lo Statuto dei siciliani ai tempi del Covid19, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 556

A. RUGGERI, Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, oramai endemica, del sistema delle fonti, in *Consulta Online*, n. 1/2020, 218

A. VUOLO, Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla pandemia, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 305

T. GROPPI, Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale (conversazione con Maria Laura Baldino), in *Consulta Online*, n. 1/2020, 194; G. LUCCIOLI, La pandemia aggredisce anche il diritto?, a cura di F. DE STEFANO, in *Giustizia Insieme*, 2 aprile 2020

A. MORELLI, Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza, cit., 519

M. BORGATO - D. TRABUCCO, Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali, in *Diritti Fondamentali*, *Attualità*, 24 marzo 2020

G. DEMURO, La democrazia regionale nell’emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 932- 934

A. RUGGERI, Il Coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 368 ss

S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in ID (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, cit., 24-27

M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, cit., 133- 134;

F. CORTESE, Stato e Regioni alla prova del coronavirus, Editoriale, in *Le Regioni*, n. 1/2020; M. COUSLICH, Lo stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2020, 82-83

V. BALDINI, Lo stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2020, 665-666; R. BALDUZZI, Ci voleva l'emergenza Covid-19 per scoprire che cos'è il Servizio sanitario nazionale?

U. ALLEGRETTI, Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?, in *Forum Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, 519-520;

E. GALLI DELLA LOGGIA, Il Presidente del Consiglio e il ruolo che verrà, in *Corriere della Sera*, 27 marzo 2020;

F. F. PAGANO, Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza covid-19, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 5 ss.;

L. CHIEFFI, La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali, in *Nomos*, n. 1/2020, 20;

F. PALERMO, Il virus è centralista? in www.rivistailmulino.it

M. CAVINO, Covid-29. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo, in *Federalismi*, n. 1/2020

M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e differenziazione territoriale, cit.; ID., Epidemia e mezzogiorno: la differenziazione necessaria, cit., 582 ss

.; R. BIN, Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020;

G. BOGGERO, Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2020, 6-8;

E. BALBONI, Autonomie o centralismo contro il coronavirus, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 373-375; per una analisi dei vantaggi riguardanti una valorizzazione di una gestione regionale della crisi si v. G. DI COSMO – G. MENEGUS, L'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 197-199;

P. BONETTI, La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 709

A. G. LANZAFAME, Il lockdown, l'avvio della fase due, e i problemi della fase tre. La gestione dell'emergenza, sanitaria ed economica, da Covid-19 tra disuguaglianze ingiuste e disuguaglianze necessarie, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2020, 468-469;

M. COUSLICH, Lo stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82, il quale, seppure ravvisa l'opportunità di una gestione emergenziale a livello centrale, vista la necessità di processi decisionali veloce, ammette che «nel caso di specie si è eccessivamente compresso il ruolo regionale»;

A. MORELLI – A. POGGI, Le Regioni per differenziare, Lo Stato per unire. A ciascuno il suo, Editoriale, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020

A. MORELLI, Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali, in *Le Regioni*, n. 2/2019, 523 ss.; ID., Le relazioni istituzionali, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 114 ss

M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, cit., 130 dove osserva che «Questo è il terreno sul quale la confusione, purtroppo, è massima e insoddisfacente è la cooperazione interistituzionale»;

S. STAIANO, Né modello né sistema. La produzione del diritto al Cospetto della Pandemia, in ID (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, cit., 24-25;

F. CORTESE, La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriale, cit., 20;

A. LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, cit., 578-581;

U. RONGA, Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19, cit., 6;

F. PASTORE, Dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari, 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*, cit., 110-111;

C. PINELLI, Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni, cit.;

M. COSULICH, Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82;

E. CATELANI, Forum. Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del coronavirus: una premessa, cit., 6;

M. MANDATO, Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19, cit., 5.

https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=testo_pdl_pdf&idlegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.2422.18PDL0098511

2 M. COSULICH, Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82-83;

R. BALDUZZI, Ci voleva l'emergenza Covid-19 per scoprire che cos'è il Servizio sanitario nazionale? cit., 68 ss.

C. SCHMITT, Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, Berlin 1921 (due le traduzioni italiane di riferimento: La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria, Roma-Bari, Laterza, 1975)

A. LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, cit., 51;

G. DEMURO, La democrazia regionale nell'emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?, cit., 930-932;

R. DI MARIA, Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID19: una questione non soltanto "di principio", cit., 509,

G. S. STEGHER, In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19, in Nomos, n. 1/2020, 1;

F. PASTORE, Dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari, 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*, cit., 104-105; sulla natura “relativa” della riserva di legge in questione si v. ex multis

A. CANDIDO, Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 10 marzo 2020, 6;

P. BONETTI, Pandemia e Costituzione: per una diversa attuazione, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 698, nt. 14.

Cfr. P. CARROZZINO, Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19, in *laCostituzione.info*, 19 marzo 2020

E.C. RAFFIOTTA, Sulla legittimazione dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus, cit., 98

G. SALERNO, Coronavirus, decreto del governo/caos e scontro tra poteri: 4 domande a Conte, in *Il Sussidiario*, 26 febbraio 2020;

F. CLEMENTI, Quando l'emergenza restringere le libertà meglio un decreto-legge che un DPCM, in *Il Sole 24 ore*, 13 marzo 2020;

A. LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, cit., 572;

F. PASTORE, Dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari, 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*, cit., 104-105.

¹ M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e differenziazione territoriale, cit., 202;

A. GUSMAI, Lo «stato d'emergenza» ai tempi del Covid-19: una possibile fonte di risarcimento del danno?, in *Diritti Fondamentali, Attualità*, 25 marzo 2020, 8;

F. CINTIOLI, Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020), in *Federalismi, Osservatorio emergenza Covid19*, 6 aprile 2020, 9;

G. SILVESTRI, Covid-19 e Costituzione, cit.. Questo modus operandi è stato osteggiato anche dalla Corte cost., sent. n. 617 del 1987, la quale ha imposto alle fonti di rango ordinario statale debbano determinare il «presupposto, la materia, le finalità dell'intervento» delle fonti sub-primarie.

A. MORELLI, Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza, cit., 532-533;

F. CLEMENTI, Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 1-15,

M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, cit., 113-114;

M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria, cit., 589-590;

A.LUCARELLI, Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, cit., 558 ss. In una posizione intermedia si pone G. DE MINICO, Costituzionalizziamo l'emergenza, in G. DE MINICO – M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto - Emergenza - Tecnologia*, Milano, Consulta Online, 2020, 40

A.CANDIDO, Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19, cit., 426-427

F. DE STEFANO, La pandemia aggredisce anche il diritto?, Intervista a Giorgio Lattanzi, in Giustizia Insieme, 2 aprile 2020.

M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria, cit., 587

M. BETZU – P. CIARLO, Epidemia e differenziazione territoriale, cit., 207-208;

M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, cit., 133

V. BALDINI, Lo stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus, in Diritti Fondamentali, n. 1/2020, 665-666

M. COSULICH, Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, cit., 82

WWW.ETICAPA.IT/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/Sintesi-LEGGI-BASSANINI.pdf

WWW.AVVOCATO.IT/federalismo-fiscale-tributi-locali-centralismo-autonomia

WWW.COMMERCIALISTATELEMATICO.COM/articoli/2011/03/federalismo-fiscale-il-nuovo-sistema-dei-tributi-locali-prima-parte.html

WWW.ROARS.IT/online/il-progetto-di-autonomia-differenziata-del-veneto-il-documento-integrale-del-23-settembre-2019/

WWW.REGIONELOMBARDIA.IT

WWW.REGIONE.EMILIA-ROMAGNA.ITH

WWW.NOMOS.LEATTUALITANELDIRITTO.IT/wp-content/uploads/2020/10/Formisano-2-2020-1.pdf