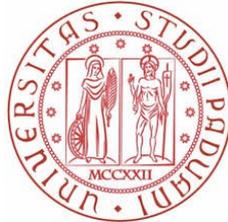


UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche



**L'incerto percorso del regionalismo differenziato.
Riflessioni sull'ipotesi di attuazione in materia
sanitaria**

Relatore: Prof.ssa Paola Santinello

Laureando: Marco Griggio
Matricola: 1228876

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

Premessa.....	3
---------------	---

Capitolo I

REGIONALISMO E AUTONOMIA DIFFERENZIATA

1.1. Significato: differenziazione vs uguaglianza.....	5
1.2. Evoluzione storica e legislativa del regionalismo e dell'autonomia delle Regioni. Le previsioni costituzionali.....	7
1.3. Un enorme passo indietro: la Riforma Renzi-Boschi. Il principio autonomistico.....	13
1.4. La questione autonomistica in Veneto.....	16
1.5. Le ultime novità: il d.d.l. Boccia, la proposta di legge quadro Gelmini e la bozza di legge quadro di Calderoli.....	19
1.6 L'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale. I L.E.P.	24
1.7. Il procedimento previsto per l'attuazione dell'articolo 116 comma 3 Cost. e il ruolo del Parlamento.....	28
1.8. La conferenza Stato-Regioni.....	31

Capitolo II

LA SANITA' COME MATERIA CONCORRENTE

2.1. Il Servizio Sanitario Nazionale. I L.E.A. L'attribuzione delle risorse.....	35
2.2. L'emergenza coronavirus: il confronto Stato-Regioni.....	38
2.3. L'attuazione del regionalismo differenziato in materia sanitaria. Focus sul suo finanziamento.....	42

Conclusioni

Autonomia regionale: possibile realtà o sogno nel cassetto?.....	47
Bibliografia.....	51

Premessa

Un tema che non conosce confini, un dibattito che non conosce il tempo, il regionalismo differenziato è una tematica sempre più in voga nell'ultimo periodo e che ha suscitato un forte coinvolgimento tanto politico quanto giuridico. L'autonomia delle Regioni è sempre stata una materia che ho sentito mia e che ha fatto sorgere in me una forte curiosità e ho deciso di darle voce attraverso questo elaborato.

Quando si parla di regionalismo differenziato ci si riferisce alla Regione come ente territoriale sub-statale più importante nella Costituzione Italiana, in quanto può porre in essere atti legislativi; questa potestà legislativa, nel tempo, è andata ampliandosi toccando il culmine con la riforma del Titolo V° della Costituzione Italiana nel 2001. Questa riforma oltre ad essere stata ampliativa rispetto alla possibilità di legiferare delle Regioni, con l'articolo 116 comma 3 della Costituzione, che troveremo in modo ricorrente nell'elaborato, ha aperto la strada alle Regioni stesse di poter richiedere maggiori spazi di autonomia. Le Regioni ne hanno richiesto subito l'attuazione ed è proprio su questo che sono sorti i problemi, tanto giuridici quanto di opportunità politica. Tenterò di delineare quelle che sono le tappe principali di evoluzione delle Regioni, come siamo arrivati a questa apertura del legislatore costituzionale, cercando di soffermarmi sulla svolta storica del 2001 che ha cambiato la concezione dell'impianto legislativo statale, andando a osservare le previsioni dettate dalla stessa Costituzione. In questi anni ci sono state delle altalenanti fasi riguardanti l'approccio all'autonomia differenziata, cercherò di sviscerarle tanto dal punto di vista storico, quanto dal punto di vista della dottrina e della giurisprudenza. Non mancherà una disamina sull'evoluzione della Regione Veneto inerente il tema e tantomeno mancherà la tematica del finanziamento del regionalismo differenziato.

Una seconda parte sarà dedicata invece ad un delicatissima materia di competenza concorrente Stato-Regioni che negli ultimi tempi è stata al centro delle notizie quotidiane : la sanità. Analizzerò lo stato dell'arte dei compiti che spettano allo Stato e dei compiti che spettano alle Regioni, il complicatissimo momento dell'emergenza Coronavirus tra atti e leggi e la difficile collaborazione tra il centro e la periferia.

Tutto ciò mettendo sempre in primo piano il mio punto di vista critico sulla questione.

Capitolo I

REGIONALISMO E AUTONOMIA DIFFERENZIATA

1.1 Significato: differenziazione vs uguaglianza

Il regionalismo differenziato, tematica al centro del dibattito politico, è la questione che da anni fa sorgere vivaci confronti ed enormi domande. È innegabile che il regionalismo differenziato darebbe enfasi alle autonomie locali e di conseguenza alle comunità che esse rappresentano e servirebbe a dare slancio anche ad uno Stato che da troppo tempo si cimenta in riforme poco incisive e non dà piena applicazione all'articolo 116 della Costituzione.¹

Quando si parla di regionalismo differenziato si deve far riferimento alla riforma del Titolo V° della Costituzione del 2001. Con questa riforma, tra gli altri, è stato modificato l'art. 116 che al comma terzo ha introdotto la clausola di differenziazione. Questa clausola prevede la possibilità per le Regioni ordinarie di accedere ad “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”². Oltre alla clausola di differenziazione notiamo anche la “clausola di asimmetria”³ evidenziata nel combinato disposto dell'articolo 116 comma terzo e dell'articolo 117, che elenca le materie che possono essere attribuite alle Regioni. Autonomia e differenziazione non devono essere lette in contrasto con l'uguaglianza dei diritti, anche perché il loro scopo primario è quello di dare servizi maggiori e migliori ai cittadini, con un occhio attento ai bisogni specifici dei singoli territori e del loro tessuto socio-economico.⁴ Da ciò si comprende che il senso dell'introduzione di questi concetti è profondamente diverso dalla disuguaglianza che tende a dipingere: il disegno costituzionale di autonomia va ad attuare la vera uguaglianza differenziando⁵. Il legislatore del 2001 ha cercato in diversi modi di favorire la differenziazione: nella forma di governo, nella legislazione,

¹ RIVOSECCHI G., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it* 4/2022 p. 834.

² Art. 116, comma terzo, primo periodo, Costituzione Italiana.

³ MANGIAMELI S., *Lecture sul Regionalismo italiano*, Giapicchelli, 2011, p. 824.

⁴ RIVOSECCHI G., *Il Regionalismo differenziato* cit., p. 835.

⁵ BIN R., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 96.

nell'amministrazione, nella finanza⁶; non ci è riuscito a pieno, sicuramente perché la norma costituzionale non è vincolante ma applicabile facoltativamente dalle singole Regioni che possono richiedere maggiori condizioni di autonomia, allineandosi alla previsione costituzionale e alle scelte politiche che sono lasciate al Parlamento.⁷

Altro assunto da cui si deve per forza partire è che quando si parla di differenziazione non si può pensare solo alle competenze legislative ma, visto il coinvolgimento degli enti locali, questa differenziazione va ad incidere anche sulla ripartizione delle funzioni amministrative⁸. Per amalgamare bene differenziazione ed omogeneità, bisogna dar risalto all'autonomia non solo delle regioni, ma anche degli enti locali più vicini ai cittadini, articolando una migliore democrazia secondo il principio di prossimità, diversificando meglio i vari livelli di governo.⁹ Differenziazione significa programmazione e quindi maggiore responsabilità politica locale per una risposta efficiente e immediata al cittadino, con un ruolo di spessore per gli amministratori locali, a partire dai sindaci che soffrono una mancanza di tutele. Livellare tutto equivale a distruggere le autonomie locali e comporta un'inefficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, tradendo anche l'Italia dell'800, l'Italia dei Campanili, che fin dal tempo spingeva per una differenziazione “intelligente”. Le ultime emergenze hanno fatto sentire l'importanza della centralità dell'uomo e dell'amministratore locale, c'è stato un cambiamento, un avvicinamento dei singoli a chi dal territorio poteva dare loro supporto. “L'Italia dei sindaci che conosce il territorio ricevendo feedback costanti e immediati dai cittadini è un'Italia maggiormente efficace”.¹⁰

La differenziazione, infine, dev'essere vista sicuramente come giuridica, ma non solo, è anche politica e sociale, economica e territoriale, basti pensare alle concessioni autonomistiche accordate alle Regioni, oggi “a statuto speciale”, che avevano rivendicato questa posizione per situazioni rilevanti dal punto di vista storico, sociale e territoriale.¹¹

Quando si parla di differenziare a livello territoriale, si deve pensare all'innovazione e

⁶ RIVOSECCHI G., *Il Regionalismo differenziato* cit. p. 836.

⁷ PAJNO S., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, in federalismi.it, 2020 p. 98.

⁸ RIVOSECCHI G., *Il Regionalismo differenziato* cit., p. 849.

⁹ MANGIAMELI S., *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in ISSiRFA, 2019.

¹⁰ Intervista a Marco Schiesaro, Sindaco di Cadoneghe, eseguita da me, in data 20 settembre 2022, presso il Comune di Cadoneghe.

¹¹ MANGIAMELI S., *I problemi della differenziazione* cit., p. 1.

sperimentazione della Pubblica Amministrazione che hanno sempre prodotto dei risultati a dir poco soddisfacenti non solo per l'amministrazione in sé ma anche per gli altri operatori giuridici. Solo con questo spirito si possono contrastare pericolosi resti, anche recenti, di politiche e fenomeni di accentramento delle funzioni amministrative, che hanno apportato all'Italia pochi benefici e molti danni.¹²

1.2 Evoluzione storica e legislativa del regionalismo e dell'autonomia delle Regioni.

Le previsioni costituzionali

Nonostante l'inserimento delle Regioni nella Costituzione, la loro vera e propria istituzione si ebbe solo nel 1970. Le Regioni sono state una vera e propria invenzione del Costituente che si trovava di fronte ad esperienze che non includevano affatto enti assimilabili alle Regioni, come la Francia che alla differenziazione preferiva l'accentramento e come la Svizzera che preferiva il federalismo.¹³

Si parlò comunque anche di Regioni come enti che si affiancassero ai Comuni e alle Province nel periodo dell'unificazione del Regno d'Italia perché Cavour nel 1860 aveva istituito una commissione incaricata di studiare una riforma del sistema amministrativo del Regno e l'allora Ministro dell'Interno Farini presentò alla Commissione in questione una nota tecnica in cui indicava, affianco a Comuni e Province, enti di area vasta che non avrebbero avuto rappresentanza elettiva, quindi espressione del solo decentramento amministrativo burocratico. Quest'idea non fu abbandonata, ma ripresa e sviluppata dal suo successore Minghetti che nel 1861 elaborò un progetto più articolato basato su quattro schemi di legge, uno dei quali era proprio relativo alle Regioni, anche se questi enti, a suo avviso, avrebbero dovuto essere solo enti governativi e non lasciare spazio a forme di autonomia politica. L'idea di Minghetti non era altro che una concezione utilitaristica, cui lo Stato si serviva di questi enti per raggiungere i suoi obiettivi.¹⁴

Nel 1921 ci fu un altro passo verso una maggiore apertura incontro ai territori, con un testo legislativo che riconosceva un certo grado di autonomia, anche legislativa, alle zone annesse all'Italia dopo la Prima Guerra Mondiale, come Bolzano e Friuli. Sempre in quell'anno Don Luigi Sturzo fece un'articolata relazione al congresso del Partito Popolare a Venezia e, nonostante egli poi non fece parte dell'Assemblea Costituente, il

¹² <https://www.dirittoconsenso.it/2019/05/23/le-nuove-frontiere-del-regionalismo-differenziato/>.

¹³ BIN R., FALCON G., *Diritto Regionale*, Mulino, 2018, c. 3.2.

¹⁴ BIN R., FALCON G., *Diritto regionale cit.*, c. 3.1.

suo pensiero la pervase proprio grazie a questa relazione. Sturzo pensava alla Regione con determinate caratteristiche: un ente elettivo- rappresentativo (ovvero frutto di elezioni dirette ed a suffragio universale), autonomo e autarchico (ovvero non doveva essere destinatario di poteri solo delegati dallo stato, ma doveva avere dei propri poteri sia amministrativi che legislativi), amministrativo e legislativo (ovvero con una propria finanza, con la forza di imporre tributi, di amministrare i fondi attraverso leggi e regolamenti).¹⁵

Dopo il Referendum del 1946 e la relativa elezione dell'Assemblea Costituente, quest'ultima ebbe l'incarico di scrivere la Costituzione. La commissione con il compito di scrivere circa l'organizzazione delle articolazioni dello Stato, presieduta da Ruini, era formata da 75 componenti di estrazione politica molto varia ed era suddivisa al suo interno in sottocommissioni, la seconda delle quali ebbe il compito di elaborare quello che sarebbe diventato il Titolo V° della Costituzione. Le forze politiche presenti all'interno della commissione avevano un pensiero differente circa l'organizzazione politico-amministrativa degli enti locali, ma un elemento le accomunava: il ripudio dell'accentramento esasperato che il regime fascista aveva posto in essere¹⁶. Possiamo anticipare fin da subito che il compromesso che alla fine prevalse fu quello di un regionalismo unitario¹⁷ con due modelli di Regioni, quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Le distinzioni maggiormente evidenti tra le forze politiche erano così suddivise: la Democrazia Cristiana, che sulla scia del pensiero di Sturzo, proponeva un ente con poteri legislativi, con elezioni a suffragio diretto; i repubblicani, legati ad una tradizione autonomista, proponevano una soluzione di tipo federalista; i liberali che per antonomasia sono moderati, non propendevano né per il federalismo, né per una forte autonomia; le forze politiche di sinistra (quindi ci si riferisce al Partito Socialista e a quello comunista) erano, inizialmente, contrarie all'istituzione delle Regioni, in quanto avevano una visione dirigista dell'economia e temevano che questi enti potessero bloccare le riforme economico-sociali. Le forze di sinistra cambiarono posizione solo nel 1947 quando si ruppe il patto di collaborazione tra forze antifasciste e le forze politiche di sinistra vennero estromesse dal Governo, cosicché esse pensarono alle Regioni come centri di sopravvivenza, anche se continuarono a mantenere una

¹⁵ CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, 2016, c. 1.2.

¹⁶ *ivi*, c. 1.3.

¹⁷ MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 2022, p. 672.

posizione tiepida circa il loro potere legislativo¹⁸.

Il risultato è un ente (la Regione) visto come uno strumento di sviluppo e realizzazione, assieme agli altri enti locali, di quello che è il principio democratico e di libertà.¹⁹

Il Parlamento non diede immediata applicazione alle previsioni costituzionali istituendo le Regioni, ma al contrario si dovette attendere il 1970 quando si svolsero, per la prima volta, le elezioni dei Consigli Regionali²⁰. Fin dalla seconda metà del '900 maturò l'idea di un intervento di riforma che avesse come scopo quello di migliorare il funzionamento di questi enti fondamentali per il buon andamento dello Stato. I lavori inerenti la riforma iniziarono con la proposta di modifica della seconda parte della Costituzione e questo portò nel 1997 all'istituzione di una Commissione Bicamerale con il compito di migliorare la governance. Questa riforma non vide la luce²¹ ma, nel contempo, vennero approvate le leggi del 15 marzo 1997, n. 59, 15 maggio 1997, n. 127 e 16 giugno 1998, n. 191, c.d. "Leggi Bassanini", dal nome del Ministro della Funzione Pubblica, che introdussero importanti novità che innovarono la legislazione in materia, come ad esempio il principio di "sussidiarietà"²².

Quando si parla di "principio di sussidiarietà" ci si riferisce alla distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo. Prendendo in considerazione il principio citato a livello europeo, lo possiamo definire come "il principio per cui l'Unione europea non interviene, se non nei settori di sua esclusiva giurisdizione, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa al livello nazionale, regionale o locale". Ripreso dalla nostra Costituzione in seguito alle Riforme Bassanini sopracitate, il principio di sussidiarietà richiede che le funzioni amministrative vengano svolte dal livello di governo più vicino al cittadino, ovvero il Comune, ma anche più idoneo a perseguire quel dato interesse²³. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di differenziazione e di adeguatezza: il primo si concretizza nel momento in cui il legislatore decide di allocare una competenza ad un dato ente, verificandone prima le caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali; il secondo, invece, si accerta dell'idoneità di un ente a svolgere i compiti e le funzioni ad esso attribuiti per legge.²⁴

¹⁸ BIN R., FALCON G., *Diritto regionale* cit., c. 3.2.

¹⁹ MUSSI S., *Diritto regionale*, Edizioni Giuridiche Simone, 2011, p. 63.

²⁰ CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale* cit. p. 23.

²¹ *ivi*, p. 28-

²² CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale* cit. p. 28.

²³ CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, 2022, c. 1.

²⁴ *ibidem*

Ecco che nel 2001 venne approvata una legge costituzionale che andò a modificare il Titolo V°, II parte della Costituzione. Se con la legge costituzionale 1/1999 veniva modificato il criterio di distribuzione politico tra i vari organi dell'ente, con l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001 viene implementata la potestà legislativa delle Regioni²⁵. La prima grande innovazione riguarda l'articolo 114 della Costituzione che, stabilendo che: “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”²⁶, ha riconosciuto una “pari dignità costituzionale” ai vari livelli di Governo, cioè tutti gli enti territoriali, compreso lo Stato, sono componenti della Repubblica e lo Stato è la spina dorsale, in quanto tutti gli altri enti derivano dallo Stato stesso²⁷.

Un'altra novità importante, sul piano anche della maggiore autonomia lasciata alle Regioni a statuto ordinario, è quella che emerge dal nuovo articolo 117 della Costituzione che introduce una nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni ordinarie²⁸. Se prima dell'intervento del legislatore costituzionale le Regioni avevano la potestà di legiferare solo in materie espressamente elencate, con l'introduzione del nuovo articolo le Regioni ordinarie hanno acquisito competenza residuale rispetto alle materie elencate di competenza esclusiva dello Stato e concorrente Stato-Regioni²⁹. Questa potestà è la più ampia riconosciuta alle Regioni e dovrebbe caratterizzarsi per un numero inferiore di limiti³⁰. L'estensione di queste materie è il frutto di un processo di sottrazione mediante la c.d. “tecnica del carciofo”³¹ che indica che la materia residuale, intrecciandosi con altre materie che potrebbero essere di competenza statale o concorrente, può variare la sua ampiezza in quanto la Regione potrebbe trovarsi a disciplinare una minima parte dell'intera competenza. In altre parole, l'estensione della competenza residuale è il frutto di un'operazione di sottrazione rispetto a quanto previsto negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.

Molte volte il confine tra le materie di competenza statale e quelle di competenza regionale è davvero sottilissimo, e per questo è intervenuta la Corte Costituzionale introducendo, con la sentenza numero 407 del 2002, il concetto di trasversalità. Questo

²⁵ BIN R., FALCON G., *Diritto regionale* cit. c. 3.5.

²⁶ Art. 114 primo comma Costituzione Italiana.

²⁷ BIN R., FALCON G., *Diritto regionale* cit. c. 3.11.

²⁸ GAMBINO S., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, 2009, c. 1.

²⁹ Art. 117 comma 4, Cost

³⁰ BIN R., FALCON G., *Diritto regionale* cit., c. 6.6.

³¹ *ibidem*

concetto, elaborato dalla Corte in materia di ambiente, ci dice fin da subito che le materie trasversali sono materie che vanno ad intrecciarsi con altre competenze, non solo statali ma anche regionali. Attraverso queste competenze trasversali, lo Stato assicura degli standard di tutela uniforme per tutto il territorio, ma non significa che la regione non possa, disciplinando materie di sua competenza che si intrecciano con la competenza trasversale, perseguire interessi di dimensione statale. La Regione può curare interessi collegati con quelli della materia trasversale, ma con il divieto di apportare “deroghe in peius”, cioè andare sotto lo standard minimo previsto dalla legge dello Stato³². Questa interpretazione della Corte fu accolta favorevolmente dalle Regioni e la dottrina vide in questo un'apertura verso le Regioni da parte della Corte Costituzionale. Successivamente la Corte ha rivisto questa sua posizione, individuando dei criteri che fanno fare dei passi indietro enormi alle Regioni; il primo criterio elaborato è quello dei punti di equilibrio³³, che prevede che sia la legge dello Stato nella materia di sua competenza ad individuare un equilibrio, un bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti in quella materia, che possono riguardare anche le Regioni. Qualora il punto di equilibrio fosse già stato fissato dallo Stato, le Regioni non possono derogare nemmeno in meglio, in quanto questo vorrebbe dire scardinare quel bilanciamento che era stato fatto. Un altro principio introdotto dalla Corte Costituzionale è quello della “prevalenza”: la Corte per sciogliere l'intreccio di competenze, verifica quale sia l'interesse o la materia stessa che prevale e se la materia che prevale è quella dello Stato, questo significa che lo Stato può intervenire disciplinando anche nel dettaglio la materia regionale.³⁴ Quest'ultimo principio semplifica molto, ma rischia di comprimere in maniera significativa la competenza legislativa regionale³⁵. Ultimo principio introdotto è quello della “leale collaborazione” che interviene nel momento in cui l'intreccio è talmente inestricabile che nessuna delle materie sembra essere quella prevalente³⁶, e anche in questo caso comunque trova applicazione il principio di prevalenza, anche se viene suggerito allo Stato di collaborare lealmente con le Regioni³⁷.

³² Sentenza 407/2002 della Corte Costituzionale in tema di ambiente per un giudizio di costituzionalità in via principale promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione Lombardia

³³ Sentenza 282/2002 della Corte Costituzionale 19-26 giugno.

³⁴ *ibidem*

³⁵ BIN R., FALCON G., *Diritto regionale* cit., c. 6.5.

³⁶ Sentenza Corte Costituzionale numero 88 del 27 marzo 2009, numero 219 del 8 giugno 2005, numero 278 del 22 luglio 2010.

³⁷ BIN R., FALCON G., *Diritto regionale* cit., c. 6.5.

Anche l'articolo 116 della Costituzione viene modificato dalla legge Costituzionale 3/2001, a partire dal comma 3 che consente alle Regioni a statuto ordinario di poter accedere a maggiori forme di autonomia. L'articolo in questione recita che le Regioni ordinarie possono ottenere “forme e condizioni particolari di autonomia”. Questo terzo comma dell'articolo 116 introduce la c.d. “clausola di asimmetria”³⁸ e le materie nelle quali le Regioni ordinarie possono chiedere ulteriori forme di autonomia sono quelle 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), che possono appunto essere attribuite alle 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”. Questo articolo aprì un grande dibattito e divario tanto nella dottrina quanto nelle forze politiche, e si tradusse in un'iniziale richiesta da parte di alcune Regioni di quelle maggiori forme di autonomia che la Costituzione avrebbe loro concesso. Iniziò la Regione Toscana che nel 2003 fece il primo tentativo con la proposta di delibera numero 1237 denominata “Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici” anche se questo tentativo non ebbe l'epilogo previsto³⁹. Anche la Regione Lombardia, su proposta del Consiglio Regionale, che voleva impegnare la Giunta ad una negoziazione con il Governo, nel 2006 chiese la possibilità di maggiori forme di autonomia in ordine a dodici materie tra cui la tutela dei beni culturali e l'organizzazione della giustizia⁴⁰. Anche in questo caso il tentativo regionale non andò a buon fine soprattutto a causa della poca volontà da parte dell'esecutivo nazionale che mise diverse condizioni, alcune anche stringenti, per approdare alla posizione richiesta dalla Regione Lombardia.⁴¹ Nello stesso anno anche la Regione Veneto avviò un iter per ottenere maggiori forme di autonomia che venne comunicato agli enti locali alla fine del 2007; questi ultimi si esprimeranno con esito positivo dando inizio alle consultazioni con il Governo che furono affidate al Presidente della Giunta Regionale, ma anche in questo caso si segnala un nulla di fatto.⁴² Anche un ulteriore tentativo della Regione Piemonte cadde molto

³⁸ MANGIAMELI S., *Regionalismo differenziato* cit., p.123.

³⁹ *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Servizio Studi del Senato, dossier numero 16 del 2018.

⁴⁰ DAINOTTI L., VIOLINI L., *Le Regioni*, in *federalismi.it*, 4/2017, p.716.

⁴¹ *Il regionalismo differenziato*, centro studi del Senato.

⁴² *ibidem*.

presto nel vuoto.⁴³

Inutile negare che un intervento così massiccio del legislatore costituzionale era auspicabile e quantomai richiesto dalle spinte autonomistiche di forze politiche e di alcune Regioni⁴⁴; il regionalismo differenziato, emerso prepotentemente con questa riforma, deve mettere sullo stato di allerta non tanto le Regioni, quanto semmai lo Stato che si è dimostrato incapace di governare la diversità. Questa diversità va aumentata in quei territori che ne abbisognano e combattuta laddove, invece, comporta insidie negative per il Paese.⁴⁵

Dopo l'ultimo tentativo della Regione Piemonte, nel 2006, le richieste di dare applicazione all'articolo 116 comma 3 della Costituzione si sono tutt'altro che esaurite, facendosi ancora più intense soprattutto dalla Regione Veneto che portò i suoi cittadini alle urne dando loro la possibilità di esprimere la propria idea sull'autonomia. Il risultato fu un plebiscito a favore di quest'ultima.

1.3 Un enorme passo indietro: la riforma Renzi-Boschi. Il principio autonomistico

Quello che per alcuni avrebbe potuto essere un ritorno al passato successe durante il Governo Renzi, attraverso il tentativo di riforma costituzionale Renzi-Boschi – poi bloccato dal referendum del 2016 – che andava a comprimere i poteri degli enti territoriali, in particolare quelli delle province già snaturate poiché enti di secondo livello.

In primis il tentativo di riforma si focalizzava sulla “decostituzionalizzazione” delle Province⁴⁶, con un procedimento a dir poco anomalo, che andava a sopprimerle andando a salvaguardare soltanto alcune di esse che prendevano il nome di Città Metropolitane. L'obiettivo di questa riforma era, però, sempre stato quello di una nuova definizione del Titolo V° della Costituzione secondo un percorso inverso rispetto alla riforma del 2001⁴⁷.

Oltre all'abolizione delle Province, la proposta di riforma, avrebbe messo mano anche

⁴³ *Il regionalismo differenziato*, centro studi del Senato.

⁴⁴ CARIOLA A., *Per una ricostruzione dei lavori preparatori dell'art 116, terzo comma, Cost.*

⁴⁵ BERTOLISSI M., *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, 2019. p. 117.

⁴⁶ LUCARELLI A., *Le autonomie locali e la Riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it* p. 2.

⁴⁷ CHECCHETTI M., *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it.

all'autonomia finanziaria delle Regioni, più di quanto non avesse fatto la legge Costituzionale 1/2012, ponendo una riserva di legge statale sulle entrate, sulle tasse e le compartecipazioni con lo scopo, dalla riforma dichiarato, di coordinare “la finanza pubblica e il sistema tributario”⁴⁸. Questo ancora di più sta ad indicare quanto potesse esserci un desiderio di accentramento del sistema⁴⁹.

Quando si tratta della Renzi-Boschi, non si può non considerare il processo di attuazione del principio autonomistico contenuto nell'articolo 5 della Costituzione. Il perseguimento dell'interesse nazionale che la riforma del 2001, in conformità con il principio autonomistico, aveva assegnato, in determinate materie e in determinati ambiti alle Regioni, con la Renzi-Boschi rischiava di tornare nelle mani, quasi esclusivamente, dello Stato⁵⁰. Secondo quello che prevedeva la Renzi-Boschi l'interesse nazionale sarebbe stato determinato dal Governo anche in quelle materie cui la Costituzione aveva lasciato spazi di autonomia alla Regioni; questo perchè, in base alla revisione del 2016, si intravedeva la possibilità in capo al Governo di invocare la “clausola di supremazia”, andando a regolare materie concernenti competenze declinate alle Regioni ai sensi dell'articolo 117 comma 4 della Costituzione⁵¹ e quindi questa clausola non avrebbe garantito la non compressione dell'autonomia legislativa e politica delle Regioni. Questo va di pari passo con la previsione che ci fosse il superamento del bicameralismo perfetto e introducendo una funzione differente per il Senato della Repubblica. I senatori sarebbero diventati rappresentanti delle istituzioni territoriali, concorrendo solo in casi determinati, con la Camera dei Deputati⁵² che sarebbe stata l'unico ramo del Parlamento a rappresentare la Nazione. Era inoltre previsto che il Senato non potesse concorrere con la Camera dei Deputati nemmeno a stabilire la flessibilità delle previsioni costituzionali in tema di ripartizione di competenze⁵³ e questo non avrebbe dato un giustificativo abbastanza valido alla formazione di questo ramo parlamentare, costituito appositamente per la rappresentanza di quelle autonomie locali.⁵⁴

⁴⁸ RAPICAVOLI C., *Le autonomie locali territoriali nel disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi*, in ambientediritto.it.

⁴⁹ UCARELLI A., *Le autonomie locali* cit. p. 4.

⁵⁰ RONCHETTI L., *La riforma Renzi-Boschi* cit., p. 166.

⁵¹ GIANFRANCESCO E., *La scomparsa della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in ISSiRFA, 2014, p. 8.

⁵² *La riforma costituzionale*, schede di lettura n. 216/12, in camera.it, Servizio Studi Camera dei Deputati.

⁵³ BRUNELLI G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *La Rivista AIC*, p. 12.

⁵⁴ RONCHETTI L., *La riforma Renzi-Boschi* cit., p. 167.

In ultima istanza questo tentativo di riforma ha cercato di cancellare la c.d. “zona grigia” ovvero le materie di competenza concorrente Stato-Regioni previste dall'articolo 117 e che si diceva creavano solo un contenzioso sterminato di fronte alla Corte Costituzionale, rallentando il processo decisionale.⁵⁵ I dubbi che l'eliminazione delle materie di competenza concorrente diminuiscano i ricorsi alla Consulta sono molti⁵⁶, invece questa mossa fa notare ancora una volta quanto l'Esecutivo in carica fosse un aperto contestatore dell'autonomia regionale e degli enti locali, dando adito a critiche circa la formazione del Senato della Repubblica interamente dedicato alla rappresentanza delle istituzioni territoriali; il mantenimento di queste materie, così tanto discusse, avrebbe potuto dare a questo ramo del Parlamento un ruolo fondamentale circa la fissazione dei confini delle materie, individuandone delle leggi quadro entro le quali le Regioni avrebbero dovuto e potuto muoversi⁵⁷.

Se è pur vero che in diverse occasioni la Corte Costituzionale ha cercato di limitare le spinte autonomistiche, dando e riservando un maggiore potere agli organi centrali⁵⁸, in maniera talvolta poco comprensibile, è pur vero che la riforma Renzi-Boschi va ben oltre questo orientamento della Consulta, sono molte le materie che erano in capo alle Regioni che nella Riforma si voleva porre in capo allo Stato⁵⁹.

I costituzionalisti contrari a questa riforma, all'epoca, oltre ad auspicare l'esito negativo della consultazione referendaria, speravano che per sopperire alla contrazione dell'autonomia delle Regioni fosse rafforzato il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, e venisse attuato l'articolo 116 comma 3 della Costituzione concedendo maggiori spazi di autonomia alle Regioni⁶⁰.

⁵⁵ DI MASCHIO F., NATALINI A., *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci, 2018, p.189.

⁵⁶ CIOLLI I., *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte Costituzionale*, relazione al seminario di discussione nell'Associazione Gruppo di Pisa.

⁵⁷ RONCHETTI L., *La riforma Renzi-Boschi* cit., p. 168.

⁵⁸ VICECONTE N., *La giustizia Costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, atti del Seminario di Studi Roma, 2012.

⁵⁹ La riforma costituzionale, schede di lettura n. 216/12 , in camera.it, Servizio Studi Camera dei Deputati.

⁶⁰ CATELANI E., *Il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi: il primo passo di una riforma complessa*, in osservatoriodellefonti.it.

1.4 La questione autonomistica in Veneto

Come già accennato, la Regione Veneto inizia il suo percorso per richiedere maggiori forme e condizioni di autonomia nel 2006 .

“Il federalismo è una necessità improcrastinabile per il bene dei territori. Esso avvierà un processo indispensabile di responsabilizzazione ad ogni livello della pubblica amministrazione [...] . Il Veneto farà la sua parte, per dare ai cittadini, alle piccole e medie imprese, a chi in questo territorio vive e investe, le risposte e le riforme che ha chiesto. Vogliamo un Veneto autonomo in un’Italia federale.”⁶¹ Con queste parole l’attuale Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, esordì nei primi mesi del suo primo mandato, e queste parole erano già un’indicazione chiara della strada che avrebbe voluto far intraprendere dalla Regione da lui governata. Nel gennaio 2014 la Regione Veneto ha emanato due leggi regionali, le n.15 e 16, entrambe impugnate dal Governo di fronte alla Corte Costituzionale. La legge 16/2014 rubricata “Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto” prevedeva tale quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?”; proprio per il suo carattere particolare la legge è stata dichiarata incostituzionale. La stessa ha ribadito anche, che i referendum regionali non possono riguardare questioni di rilevanza costituzionale⁶², quindi sulla linea di quanto deciso in passato la Consulta ha annullato la suddetta legge regionale anche perché suggeriva sovvertimenti istituzionali incompatibili con l’unità e l’indivisibilità della Repubblica⁶³.

La legge 15/2014 – rubricata “referendum consultivo sull’autonomia del Veneto” – è stata, invece, annullata solo parzialmente. L’art. 1 prevedeva che il Presidente della Giunta regionale fosse autorizzato ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire un quesito referendario che avrebbe proposto maggiori forme di autonomia, al termine del quale lo stesso Presidente avrebbe dovuto riferire in Consiglio regionale e, indipendentemente dall’esito del negoziato con l’Esecutivo, indire il referendum⁶⁴. Il Governo, a seguito dei negoziati, ha bocciato – sotto il punto di vista fiscale – il modello di autonomia proposto dalla Regione nonostante si fosse comunque dichiarato aperto ad avviare una procedura negoziale con la Regione stessa al fine di individuare i confini delle materie oggetto della richiesta regionale; il Veneto decise di non trattare e

⁶¹ Dichiarazione di Luca Zaia, Venezia, 2010.

⁶² Sentenza della Corte Costituzionale 118/2015.

⁶³ Sentenza della Corte Costituzionale 118/2015.

⁶⁴ Legge della Regione Veneto 15/2014.

Zaia indisse il referendum. I quesiti erano cinque e tra questi la Consulta ne ritenne costituzionale solo uno: “Vuoi che alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”⁶⁵.

Su questo quesito referendario ci fu una doppia richiesta di intervento giurisdizionale, uno della Consulta su ricorso del Governo e uno del TAR del Veneto a seguito del ricorso da parte di alcuni cittadini veneti, in entrambi i casi i ricorsi furono rigettati e si procedette con il referendum. Il 23 ottobre 2017 il giornale online di Rai News 24 apriva con la notizia dei risultati dei referendum – che si tennero sia in Veneto che in Lombardia – con il titolo “Il referendum è un plebiscito”⁶⁶, il 98% dei veneti che si erano recati alle urne aveva votato per il “sì”, un'indicazione molto chiara. Nonostante ciò, siccome parliamo di referendum regionali (che non sono giuridicamente rilevanti) per l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione il Consiglio regionale aveva l'obbligo di discutere la materia ⁶⁷.

All'indomani della consultazione referendaria iniziarono le trattative con il Governo per la richiesta di maggiori forme di autonomia. Le richieste della Regione erano relative ai settori dell'istruzione, della tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, potere estero, giustizia di pace, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ordinamento della comunicazione, previdenza complementare ed integrativa, protezione civile, infrastrutture e casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di crediti fondiario e agrario a carattere regionale.

Le trattative con il Governo furono gestite di concerto con le altre Regioni che avevano a loro volta domandato maggiori forme di autonomia, Emilia Romagna e Lombardia. La Regione Veneto si presentò dal Governo con un disegno di legge, deliberato dal Consiglio Regionale riunitosi in via straordinaria il giorno successivo alle elezioni, che proponeva uno schema di legge nazionale per il trasferimento delle 23 materie sulle quali il Veneto chiedeva maggiori forme di autonomia⁶⁸. Il 28 febbraio 2018 le Regioni conclusero le negoziazioni con il Governo e i Presidenti delle Regioni interessate firmarono un accordo di intesa con l'allora sottosegretario Gianclaudio Bressa.⁶⁹

⁶⁵ Legge della Regione Veneto 15/2014

⁶⁶ www.rainews.it/archivio-rainews/media/Veneto-e-Lombardia-referendum-autonomia-cosa-consiste-autonomia-2queste-Regioni-ca5be3b8-3aa8-4547-837b-4273f8167856.

⁶⁷ www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/2012/12st0001.html#Headin_g204.

⁶⁸ PDL n. 43, iniziativa regionale su consiglio Veneto.it.

⁶⁹ MONTALTO MONELLA L., *Autonomia, accordo firmato tra Governo e Regioni*, in euronews il 28

Nell'accordo, oltre alle materie, era indicato l'arco temporale – fissato in dieci anni – in cui rimanevano ferme le condizioni, lasciando alle parti la possibilità di modificare la propria posizione solo per eventi particolari. Veniva inoltre sottolineato che, nei due anni antecedenti alla scadenza dell'accordo, le parti dovevano verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati; trattasi di un momento cruciale poiché, in seguito a questa verifica, si sarebbe proceduto con un rinnovo o meno dell'accordo seguendo il procedimento ordinario⁷⁰ che vedremo nei prossimi capitoli.

Le trattative con il Governo nel 2018 sfumarono nel momento in cui si decise di sciogliere le Camere. Il primo Governo Conte cercò fin da subito di mettere in primo piano la questione delicata del regionalismo differenziato, inserendola all'interno del programma di governo; il Presidente Conte, fin dall'inizio, dimostrò la volontà di dar spazio alle Regioni e alla loro autonomia e questo lo si evince anche dalle posizioni del Governo e dalle parole del segretario della Lega Salvini.⁷¹

Ripresero comunque i contatti e le trattative tra il Governo e le Regioni richiedenti maggiori forme di autonomia, le quali vedevano in prima linea Zaia che dialogò con il Ministro per gli affari regionali Stefani. In un primo momento sembrava che l'accordo tra i due potesse dar vita ad una bozza di legge delega, comprensiva sia delle materie (tutte e ventitré) che dei finanziamenti⁷², nonostante i grandi dubbi della dottrina circa la legittimità della legge delega⁷³. I contatti andarono avanti, con la soddisfazione del Presidente Zaia. Si doveva creare una commissione paritetica Stato-Regioni che avrebbe dovuto valutare, punto per punto, le richieste avanzate dalle Regioni e lavorare per una proposta uniforme. Il 15 giugno 2019 sono circolate bozze di intesa con un titolo primo che era relativo alle disposizioni generali, un titolo secondo in cui erano presenti le materie che le Regioni avevano richiesto. Purtroppo il contratto di Governo, non più tardi del 5 settembre 2019, cessò e quindi fu ancora una volta un nulla di fatto.

Nonostante la storia ancora non abbia dato ragione al Veneto e alla sua determinazione, ciò che appare lampante è che la Regione governata da Zaia vuole dimostrare di avere forza: il referendum consultivo con un quorum di partecipazione (non obbligatorio) fa

febbraio 2018.

⁷⁰ Dossier n. 16, Il Regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, maggio 2018.

⁷¹ www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Autonomia-Regioni-Salvini-con-M5s-accordo-7bc324bc-bb92-497f-9140-1fc833e30c6b.html.

⁷² SANTIELLO P., *Autonomia differenziata* cit., c. 4.

⁷³ VANDELLI L., *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriale e coesione nazionale*, in ASTRID, p. 6.

vantare al Presidente della Giunta regionale una legittimazione assolutamente dirompente.⁷⁴ Se da un lato vi sono i nostalgici dell'accentramento e i contrari all'autonomia regionale che hanno gridato alla “secessione dei ricchi” e alla “disarticolazione dello Stato”, dall'altro non possiamo non prendere in considerazione che il 70% degli italiani, esclusi coloro che vivono in Regioni a statuto speciale, hanno chiesto maggiori forme di autonomia. Si può davvero parlare di disarticolazione dello Stato quando si compie una procedura prevista dalla Costituzione⁷⁵ e nella quale lo Stato ha tutti gli strumenti per intervenire?

La richiesta della Regione Veneto, rimasta al momento inascoltata, così come inascoltate sono rimaste le volontà dei cittadini recatisi alle urne, fa discutere, tanto che si pensa che il Veneto possa aumentare ancora la qualità dei servizi che eroga ai propri cittadini e questo potrebbe creare scompiglio in altre Regioni. Ecco da dove deriva il tentativo di porre un freno a questo miglioramento, tanto temuto quanto aspirato dalle altre Regioni che potrebbero sfruttare il traino del Veneto per essere più performanti.⁷⁶

Quello che appare sempre più evidente è che il regionalismo che conosciamo noi oggi è un regionalismo che va rivisto e superato, è un regionalismo che non tiene conto di fattori importanti di distinzione tra regione e regione, è un regionalismo dell'uniformità.⁷⁷

1.5 Le ultime novità: il d.d.l. Boccia, la proposta di legge quadro Gelmini e la bozza di legge quadro Calderoli

Come dicevamo la questione del regionalismo differenziato è ancora molto attuale ed è una tematica che tutti i Governi che si sono succeduti (il Conte II, Draghi e ora Meloni) hanno sempre inserito nella propria agenda, talvolta anche come priorità. Anche il nuovo esecutivo a guida Meloni ha nel proprio programma un massiccio intervento a favore dell'autonomia regionale tanto da prevedere un Ministero delle Autonomie e uno per le Riforme.

Ma andando con ordine, dopo la caduta del Governo Conte I, le consultazioni hanno

⁷⁴ MAZZAROLLI L., *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà verticale*, in Ambiente e diritto, p. 15.

⁷⁵ D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, ebook, p. 54.

⁷⁶ MAZZAROLLI L., *Regionalismo differenziato* cit., p. 18.

⁷⁷ TRABUCCO D., *Referendum consultivi e regionalismo differenziato, verso un regime di semispecialità*, in *accademia.edu*, p. 56.

portato un nuovo Governo (il Conte II) e il Ministro per gli affari regionali Boccia ha proseguito con quelle negoziazioni che il precedente esecutivo aveva lasciato in sospeso. Fin da subito Boccia si dimostrò aperto alla concessione di maggiori forme di autonomia, tanto che in audizione dichiarò “Chi è contrario è contro la Costituzione. Auspicabile riforma del Titolo V”⁷⁸

Sono iniziati pertanto i primi contatti con i Presidenti delle Regioni interessate e non tardò ad arrivare una proposta del Ministro, un d.d.l. sul regionalismo differenziato. L'incognita incontrata da Boccia erano i LEP (livelli essenziali di prestazione) che non sono mai stati presi in considerazione prima di quel momento e questo problema non è imputabile alle Regioni, bensì allo Stato che non ha fornito ai ministeri dei dati necessari⁷⁹. Il governo Conte II, pertanto, ereditò una situazione delicata per quanto concerne l'esito della valutazione tecnica da parte dei ministeri delle proposte regionali, tanto da far intervenire il ministro Boccia che mise subito in chiaro come le riluttanze da parte dei dicasteri non fossero di natura politica, ma solo tecnica.⁸⁰

La proposta del Conte II arrivò nelle mani del Presidente della Regione Veneto Luca Zaia, che la ritenne non consona alle sue aspettative. La bozza del d.d.l. Boccia aveva come finalità quella di definire un quadro quantomai generale di obiettivi che dovevano essere perseguiti dallo Stato ma anche inseriti obbligatoriamente nell'accordo nel momento in cui si fossero concluse le intese con le Regioni interessate, sia dal punto di vista giuridico che dal punto di vista economico. Questa proposta si muove attorno alla fissazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni che devono essere garantiti in ogni parte del territorio italiano e sul principio di perequazione, nel senso che i territori più evoluti non tolgano risorse ai territori altri. Veniva da un lato garantito il passaggio di competenze entro dodici mesi dalla stipulazione dell'intesa tra Stato e Regione e dall'altro previsto un commissario ad hoc sul tema, insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed infine una modifica sul procedimento per l'attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione.⁸¹

Quello di Boccia ancora una volta è un tentativo molto flebile, utile comunque a scatenare proteste di coloro che hanno inneggiato alla “secessione dei ricchi” che si

⁷⁸ www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=81262

⁷⁹ Intervista al Ministro Boccia 12 febbraio 2020.

⁸⁰ CARLI M., *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it* p.18.

⁸¹ Bozza ddl sulle autonomie di Boccia.

incontrarono in piazza per manifestare contro il regionalismo differenziato nel dicembre 2020.

Pandemia e problemi contingenti hanno fatto mettere da parte questa tematica, riaffiorata dopo la caduta del Conte II e l'arrivo di Mario Draghi al Governo.

Al centro dell'Esecutivo dell'ex governatore della BCE c'è sempre la tematica di dare maggiore autonomia alle Regioni che l'avessero chiesta ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione.

Coniugando l'idea di federalismo fiscale di Mario Draghi e l'idea di regionalismo differenziato di Maristella Gelmini, arriva una proposta di legge quadro c.d. Gelmini⁸². Anche in questo caso l'obiettivo programmatico di fondo rimane ispirato al d.d.l. Boccia⁸³.

Lo schema di proposta di legge segue tre direttrici: *regionalismo differenziato* (un sistema approvato dall'Assemblea delle due Camere, con votazione a maggioranza assoluta, affinché si possa affidare alle Regioni maggiore competenza legislativa per dare una risposta significativa a quei problemi territoriali irrisolti da sempre), *federalismo fiscale* (basato sui costi standard e con al centro la tematica della perequazione, quale concetto costituzionale a tutela di quegli enti locali più in difficoltà) e *Livelli Essenziali delle Prestazioni* (che devono essere garantiti in ogni spazio territoriale nazionale, con particolare attenzione ai Livelli Essenziali di Assistenza)⁸⁴.

Si è trattato di una proposta di legge altamente importante per il Governo tanto da essere inserita nel D.E.F.⁸⁵, anche per dar risposta al Piano di Ripresa e Resilienza⁸⁶ (in cui si richiedeva il completamento del federalismo fiscale che diventa finalmente sistema di erogazione delle risorse e di esercizio della spesa⁸⁷).

Il p.d.l. Gelmini dà altresì modo alle Regioni di avere una qualità legislativa migliore, ma anche di attuare il principio di sussidiarietà⁸⁸ con una collaborazione costante e coerente con gli enti territoriali, soprattutto i comuni, per un'erogazione dei servizi positiva.

⁸² PEZZUTOV.M., *Il disegno di legge Gelmini sul regionalismo differenziato*, in ASTRID, p. 3.

⁸³ *ibidem*.

⁸⁴ Disegno di legge quadro Gelmini.

⁸⁵ Documento di Economia e Finanza paragrafo 1.6 pagina 16 a completamento della manovra di bilancio 2023-2025.

⁸⁶ Anche conosciuto come PNRR, piano preparato per rilanciare l'economia della zona Euro dopo la crisi economica dovuta alla pandemia da Sars-Cov2.

⁸⁷ PEZZUTO V.M., *Il disegno di legge Gelmini* cit., p. 5.

⁸⁸ Principio previsto dall'art. 118 della Costituzione Italiana.

Su una cosa questo p.d.l. non transige, il rispetto dei L.E.P., che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale in maniera uniforme; unitamente a questo discorso l'autonomia regionale differenziata è e continuerà ad essere un accordo bilaterale tra Stato e la Regione che la richiede⁸⁹.

Dopo anni bui si è iniziato a parlare veramente di autonomia differenziata, per dar alle Regioni ancora carica, al fine di renderle davvero protagoniste indiscusse sul panorama istituzionale⁹⁰.

Dopo la caduta del governo Draghi, si è insediato il nuovo esecutivo a guida centro-destra, presieduto dal premier Giorgia Meloni. Fin dall'inizio, il governo si è detto aperto alla discussione sulla tematica dell'autonomia differenziata e il primo passo in questo senso lo ha mosso il ministro con delega alle autonomie locali, Calderoli. Quest'ultimo ha incontrato i governatori delle regioni che avevano chiesto maggiori forme di autonomia e ha cercato di riassumere le intese raggiunte in un disegno di legge. Sul solco di quanto aveva già delineato il ministro Gelmini, Calderoli ha ripreso i contenuti della legge quadro del governo precedente cambiando la procedura ed inserendo nella legge anche gli altri enti territoriali, Province e Comuni come attori importanti del processo.

Un po' più articolata della precedente, la legge quadro di Calderoli si apre con le finalità che rimangono comunque quelle dell'unità nazionale, giuridica ed economica, ma viene messo in risalto il principio del decentramento amministrativo e di autonomia⁹¹ così come previsto dagli articoli della Costituzione. Il secondo articolo della legge va a delineare le intese tra Stato e Regioni, percorso che viene molto semplificato e reso più agevole⁹². “L'atto è trasmesso al Presidente del Consiglio e al ministro per gli affari regionali e le autonomie che, acquisita entro trenta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze (...), avvia il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa di cui al presente articolo”⁹³. Dopo tale termine il Presidente del Consiglio o il ministro per le autonomie regionali avvia il negoziato con la Regione; trovata l'intesa, il documento passa alle Camere che rilasciano un parere entro sessanta giorni⁹⁴, dopo di ciò lo schema

⁸⁹ Intervista a Gelmini in regioni.it.

⁹⁰ Intervista a Giani (Presidente della Regione Toscana) in regioni.it.

⁹¹ Corriere del Veneto, venerdì 4 dicembre 2022, p.2.

⁹² *ibidem*

⁹³ *ibidem*

⁹⁴ *ibidem*

di accordo viene sottoposto in ultima istanza al CdM che approverà l'accordo come disegno di legge di concerto con la Commissione parlamentare per le questioni regionali. L'approvazione finale delle Camere dovrà essere a maggioranza assoluta.⁹⁵ Soddisfazione per la celerità del percorso descritto viene manifestata dal Presidente della Regione del Veneto, Zaia, che si dice sicuro di un buon esito della riforma.

Un altro elemento che segna comunque la continuità con il Governo precedente presente nello schema di disegno di legge, è quello della definizione dei LEP prima dello spostamento delle competenze che dovrebbero essere trasferite alle Regioni. La materia più delicata è quella dell'istruzione in cui la Regione avrebbe solamente la competenza di organizzazione e non avrebbe margine di manovra sulla definizione o sulla modifica del programma didattico; su questa tematica Zaia e i governatori di centro destra non si trovano d'accordo, e chiedono che nel pacchetto dell'autonomia sia compresa in toto la scuola⁹⁶.

Nonostante i grandi passi in avanti, ci sono alcuni segnali di frenata, uno su tutti le dichiarazioni del Premier Meloni che si dice favorevole ad un dialogo proficuo sull'autonomia, ma che questo percorso dev'essere intrapreso solamente se la riforma è virtuosa e qualora nessun territorio rimanga indietro⁹⁷; parole che da un lato mettono in evidenza come il regionalismo differenziato sia un tema importante e che apre discussioni, ma dall'altro ci dà la misura che neppure in questo esecutivo c'è una vera e propria unità di intenti.

Quello che è certo è che dal giorno del referendum della Regione Veneto son passati cinque anni e ancora l'articolo 116 comma 3 della Costituzione non è attuato; il nuovo Esecutivo nel programma congiunto della coalizione prevede la concretizzazione del percorso già avviato per il riconoscimento delle autonomie. Come andrà a finire è tutto fuorché determinato e prevedibile, sicuramente il nodo delle risorse incombe prepotente e la paura che questa tematica rimanga riposta in un cassetto e torni in voga solo per strumentali battaglie politiche è possibile. Forse bisognerebbe partire da quello che è successo nell'emergenza Coronavirus e analizzare i pro e i contro⁹⁸; indubbiamente alcune Regioni sono state fortemente colpite e hanno reagito in maniera meno incisiva e

⁹⁵ *ibidem*

⁹⁶ Il Gazzettino, domenica 4 dicembre 2022, p.10.

⁹⁷ Il Gazzettino, martedì 6 dicembre 2022, p.7.

⁹⁸ BRUNO F., *Autonomi differenziata: cosa farà il nuovo Governo?*, in Il Sole 24 Ore del 14 ottobre 2022.

reattiva di altre, e su questo probabilmente bisognerà lavorare, senza mai perdere di vista l'obiettivo: l'attuazione del 116 comma 3.

1.6 Autonomia finanziaria e federalismo fiscale. I L.E.P.

Uno dei maggiori ostacoli che il regionalismo differenziato incontra è da sempre stato il reperimento di risorse necessarie alla sua completa attuazione. Quando si parla di risorse sicuramente si pensa alle risorse umane (maggiori assunzioni, maggiori concorsi), risorse materiali (nuovi spazi, nuovi dipartimenti), ma soprattutto a risorse finanziarie ed è proprio sulle risorse finanziarie che si apre un grande dibattito.

Innanzitutto, quando si parla di autonomia finanziaria delle Regioni, si prendono in considerazione due indicatori determinanti: l'autonomia tributaria e l'autonomia di spesa.

L'autonomia tributaria è la libertà lasciata alle Regioni di determinare il gettito fiscale da imporre ai propri cittadini in funzione dell'erogazione dei servizi maggiormente richiesti dalla popolazione di riferimento, prendendo in considerazione sia la qualità del servizio erogato, sia la quantità.⁹⁹ Questi vengono definiti “tributi propri” in quanto, pur essendo disciplinati da leggi dello Stato, le Regioni su di essi godono di un ampio spazio di manovra (ricomprendono l'addizionale IRPEF e l'IRAP, ma anche la tassa automobilistica).

L'autonomia di spesa rappresenta i margini entro cui la Regione può decidere di allocare risorse in bilancio per assicurare ai cittadini di riferimento servizi, e talvolta beni, di cui abbisognano.¹⁰⁰

Fatta questa dovuta premessa, per analizzare nel dettaglio l'autonomia fiscale non si può non considerare l'articolo 119 della Costituzione che disciplina l'autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali (alle Regioni in primis); questa non si traduce solo nella possibilità di imporre tributi con gettito fiscale da determinare, ma anche di compartecipare al gettito dei tributi erariali incassati dallo Stato che giungono alle Regioni e agli enti locali in via “indiretta”.¹⁰¹ L'articolo in questione delega lo Stato ad

⁹⁹ BUGLIONE E., *Autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?* , ISSiRFA, 2016 pag. 2/9.

¹⁰⁰ NAPOLITANO G., MANGIAMELI S., *Rapporto sulle Regioni in Italia* , ISSiRFA, 2019.

¹⁰¹ Art.119 della Costituzione comma 1 e comma 2.

istituire un fondo perequativo che si alimenta con parte delle entrate dello Stato e che serve ad aiutare quei territori in difficoltà o in particolari situazioni svantaggiate e che di conseguenza possa assicurare il più possibile un equilibrio, anche di ricchezza, tra le Regioni.¹⁰²

Ancora una volta l'articolo 119 è stato modificato ed innovato con la riforma del Titolo V° della Costituzione del 2001; la legge costituzionale 3/2001 ha ritoccato la “finanza derivata” separandola dal monopolio statale sull'incasso dei tributi dando finalmente (n.d.a.) una vera e propria svolta in termini di federalismo fiscale. Quest'ultimo si articola: nell'*autonomia impositiva locale* ovvero il rapporto costi/fabbisogni standard calcolati in base ai parametri di efficienza, rispetto ai servizi dati ai cittadini, nella *perequazione*, con *meccanismi sanzionatori* o di premialità rispetto alle entrate e uscite e nell'*erogazione di servizi di qualità ed efficienti*, con le risorse a disposizione.¹⁰³

Il costo standard, introdotto nel sistema di finanza pubblica, riguarda la determinazione di un importo, appunto, standard e ideale delle prestazioni essenziali e quanto costano nei diversi territori; in base a ciò si andrà ad attribuire le risorse relative considerando anche il fabbisogno standard.¹⁰⁴

Il suddetto fabbisogno, nato con il Decreto Legislativo 216/2010 che ha permesso il superamento della spesa storica, va a determinare le reali necessità dell'ente in questione in base alla popolazione e alle caratteristiche territoriali.¹⁰⁵

Un'importante tappa del Federalismo Fiscale l'abbiamo avuta con la Legge Calderoli nel 2009, che ha dato delega al governo sul tema medesimo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.¹⁰⁶

Come la tematica specifica del regionalismo differenziato, anche il federalismo fiscale è stato preso in considerazione più volte per poi essere rimesso nel cassetto. Ricordiamo un passo di chiusura con l'approvazione della Legge Costituzionale 1/2012 che introduce nella Carta Costituzionale il pareggio di bilancio e che senza dubbio va a rafforzare la centralità dello Stato a discapito di quel federalismo auspicato e auspicabile

¹⁰² Art. 119 della Costituzione comma 3.

¹⁰³ www.laleggepertutti.it/558120_articolo-119-costituzione-spiegazione-e-commento.

¹⁰⁴ sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/archivio/federalismo-fiscale/fisco-regionale/i-costi-e-i-fabbisogni-standard-nel-settore-sanitario#:~:text=I%20costi%20standard%20%E2%80%93%20introdotti%20nel,in%20rapporto%20al%20loro%20fabbisogno%20standard.&text=I%20costi%20standard%20%E2%80%93,al%20loro%20fabbisogno%20standard.&text=standard%20%E2%80%93%20introdotti%20nel,in%20rapporto%20al%20loro.

¹⁰⁵ <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/>.

¹⁰⁶ Legge 42/2009.

introdotto con la Riforma del 2001. La riduzione dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali nel sistema di finanza pubblica, dopo la legge che introduce il pareggio di bilancio, si ravvisa sotto molteplici profili: “*l'armonizzazione dei bilanci pubblici*”¹⁰⁷ rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e non più come competenza concorrente (come previsto in precedenza); il *principio di concorso delle Regioni e degli Enti Locali* (che si allineano ai vincoli economico-finanziari che derivano dall'ordinamento comunitario) diventa principio costituzionale; il *principio dell'equilibrio* esteso anche alle Regioni; infine *l'indebitamento per spese di investimento* optato dagli Enti Locali deve contenere anche un piano di ammortamento oltre sempre al rispetto degli equilibri di bilancio.¹⁰⁸

Quanto questo sia un tema scottante lo si intravede anche nella negoziazione che la Regione Veneto ha operato per la richiesta di maggiori forme di autonomia. Basti ricordare lo scontro Zaia-Governo o la risposta del governatore alla bozza inviata dall'Esecutivo in cui lo stesso inserì la spesa storica legata al costo standard e alla compartecipazione con un solo tributo erariale¹⁰⁹. La risposta di Zaia, che si lamentò sicuramente per l'uniformità della bozza rispetto ad altre Regioni senza considerare la specificità del territorio e del popolo Veneto, muoveva dall'insistente ricorso al “pareggio di bilancio” che a parere del Governatore indicava una rigidità dell'esecutivo sulla tematica finanziaria¹¹⁰.

Un altro tema che nell'ultimo periodo, soprattutto dopo l'approvazione dell'ultima legge di bilancio, è riemerso, è la determinazione dei L.E.P. ovvero dei relativi costi e fabbisogni standard. Interessante è il percorso delineato dalla legge di bilancio circa il procedimento per arrivare all'identificazione di questi L.E.P. definiti “condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni” alle Regioni¹¹¹. Al centro del procedimento c'è una “Cabina di regia” il cui Presidente è il Presidente del Consiglio dei Ministri (o un Ministro delegato) e è composta da tutti i Ministri interessati, unitamente al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell'ANCI e dell'UPI. Un ruolo importante viene svolto anche dalla già costituita “Commissione

¹⁰⁷ Articolo 117 della Costituzione comma 2.

¹⁰⁸ RAPICAVOLI C., *La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio segna sostanzialmente la fine dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *LeggiOggi.it*.

¹⁰⁹ SANTINELLO P., *Autonomia differenziata* cit., p. 493.

¹¹⁰ Corriere del Veneto del 12 febbraio 2018 – controdeduzioni della Regione Veneto

¹¹¹ SALERNO G.M., *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it* dell'11 gennaio 2023, p. 5.

tecnica per i fabbisogni standard” che ha il compito di proporre documenti di carattere tecnico poi sottoposti alla Cabina di regia. Il procedimento termina con l'adozione di DPCM che prima di essere adottati sono sottoposti all'intesa da parte della Conferenza Unificata¹¹². I LEP non possono che essere associati alle risorse finanziarie che lo Stato dovrà stanziare per porli in essere. A proposito di questo, il procedimento delineato, dopo le attività di ricognizione¹¹³ e quelle deliberative¹¹⁴, prosegue con le determinazioni della Commissione tecnica che ha il compito di andare ad individuare gli effettivi fabbisogni standard per ogni singolo territorio (considerando quelle condizioni che potrebbero andare ad aggravare il fabbisogno di una Regione piuttosto che ad un'altra, basti pensare ad esempio alle caratteristiche demografiche e territoriali). In questo modo si possono specificare i criteri utili a stabilire la quantità di finanziamento necessaria per ogni singola Regione e per ogni singola materia che necessita di LEP e che sarà inserita nel processo dell'autonomia differenziata. Questo ulteriore passaggio serve a far superare la spesa storica a favore dei fabbisogni standard. La determinazione dei LEP introdotta nella legge di bilancio 2023 richiama finalità altre rispetto alla sola attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, come ad esempio “favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza”. Questo potrebbe andare a significare che sia posta una base condivisa tra Stato ed enti territoriali per la distribuzione delle risorse collegate al PNRR¹¹⁵.

Il nodo delle risorse esce imperante anche nella possibilità che il Governo ora in carica, possa portare a termine il percorso autonomistico iniziato; anche in questo caso ci si domanda se si riuscirà a trovare una sintesi tra le richieste, talvolta un po' pretenziose, di Regioni come il Veneto (le quali sono state in parte bocciate dalla Corte Costituzionale)¹¹⁶ e la necessità di dare risposta a quei due milioni e oltre di cittadini, solo veneti, che hanno votato per il sì.

Ancora una volta dopo un grande passo in avanti abbiamo assistito a molti passi indietro, alcuni giustificati dalla crisi globale che affliggeva il nostro Paese nel 2012.

¹¹² *ibidem*.

¹¹³ Attività che, nella legge di Bilancio, spettano alla Cabina di regia entro 6 mesi e si tratta di attività volte ad accertare lo stato dell'arte giuridico-normativo e finanziario. Un riferimento preciso viene fatto alla spesa storica sostenuta dallo Stato nell'ultimo triennio in ogni Regione per le materie oggetto del dibattito.

¹¹⁴ Attività di valutazione politico-amministrativa che saranno svolte a partire dai documenti tecnici elaborati dalla Commissione tecnica, con lo scopo di andare ad individuare le materie e gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP e quindi la determinazione degli stessi LEP.

¹¹⁵ SALERNO G.M., *Con il procedimento cit.*, p. 6-8.

¹¹⁶ BRUNO F., *Autonomia differenziata: cosa farà il prossimo governo?*, in Sole24ore.

Siamo sicuri che continuare su questa via sia la cosa giusta? Non è forse smettendola con l'accentramento e con il giustificare un assetto istituzionale che favorisce la deresponsabilizzazione e la rendita che si migliora la situazione attuale? L'esperienza fallimentare dei decenni addietro avrebbe dovuto ampiamente averlo dimostrato.¹¹⁷

1.7 Il procedimento previsto per l'attuazione dell'articolo 116 comma 3 Cost. e il ruolo del Parlamento

Un altro tema che va sicuramente affrontato, quando si parla di regionalismo differenziato, è il procedimento di attuazione previsto dalla Costituzione.

La Costituzione ne individua quattro fasi: l'iniziativa, la consultazione degli enti locali, l'intesa tra Stato e Regione richiedente, approvazione del Parlamento.

1. *Iniziativa*: spetta per Costituzione alla Regione che richiede maggiori forme di autonomia, anche se non è specificato se l'iniziativa debba essere legislativa, attraverso quindi un atto del Consiglio Regionale, o se per l'iniziativa sia sufficiente un atto di impulso della Giunta Regionale rivolto al Governo¹¹⁸. Potrebbe essere logico immaginare che possa esserci un sollecito all'iniziativa da parte di Province o Comuni della regione interessata. L'imputazione dell'apertura del procedimento ad un ente e non ad uno specifico organo dello stesso ente, apre la porta alla c.d. pluri-legittimazione che il legislatore costituzionale non ha disciplinato nella Carta Costituzionale¹¹⁹. Una specifica, rispetto all'iniziativa, possiamo leggerla nel dossier del servizio studi del Senato, numero 16, che indica come la Regione sia quell'ente che può decidere - data la sua autonomia statutaria e legislativa - l'organo che andrà ad aprire il procedimento¹²⁰. L'iniziativa va presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari Regionali, ed entro sessanta giorni dal recepimento di tale iniziativa, il Governo si attiva.¹²¹

¹¹⁷ RAPICAVOLI C., *La riforma costituzionale* cit., p. 1.

¹¹⁸ SANTINELLO P., *Autonomia differenziata* cit., p. 480.

¹¹⁹ PENATI N., *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato. Una prospettiva comparata*, in il Forum di Quaderni Costituzionali, p. 534, in cui per pluri-legittimazione si intende la possibilità di avvio del procedimento in capo a qualsivoglia organo interno all'ente (esso sia il Consiglio, esso sia la Giunta).

¹²⁰ Dossier servizio studi senato n.16 consultabile su www.senato.it, 2018

¹²¹ Legge 147/2013 art.1 comma 571, in tema di coordinamento della finanza pubblica.

2. *Consultazione degli enti locali*: la Regione deve avviare un confronto con il Consiglio delle autonomie locali, coinvolgendo anche altri enti locali e associazioni che rappresentano questi ultimi, come l'ANCI e l'UPI¹²². Rimangono aperte comunque delle questioni: non tutti in dottrina sono concordi che la consultazione con gli enti locali debba spettare alla Regione – magari con il vaglio dello Stato – parte della dottrina ritiene possa essere direttamente lo Stato ad avviare delle consultazioni¹²³. Anche la partita relativa al momento in cui questa consultazione deve avvenire rimane completamente aperta: una parte è schierata affinché questa consultazione avvenga prima dell'iniziativa¹²⁴ altri non escludono che questa possa tenersi al termine o durante la procedura per dare una valutazione sistematica dell'insieme.¹²⁵
3. *L'intesa tra Stato e Regione richiedente*: anche in questa fase ci sono molte idee ma nulla di certo; si dà per scontato, o quantomeno per possibile, un'interazione diretta tra gli Esecutivi (nazionale e regionale) o tra i Legislativi¹²⁶, anche se dovrebbe questo essere determinato dalla Regione¹²⁷. Bisogna riprendere anche quanto sottolineato nella fase dell'iniziativa, il Governo ha l'obbligo di attivarsi dopo sessanta giorni dalla ricezione dell'apertura del procedimento derivante dall'iniziativa¹²⁸.
4. *Approvazione del parlamento*: questa deve avvenire a “maggioranza assoluta dei componenti”¹²⁹. Al Parlamento spetta l'adozione di una legge approvata in senso tecnico, atipica e rafforzata, così come previsto dall'Indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare delle autonomie regionali. L'iniziativa per la formazione della legge nazionale non è ancora chiara, secondo il dossier di cui abbiamo già parlato, spetterebbe al Governo o alla Regione¹³⁰. La dottrina non è allineata su questo punto, molti propendono per attribuire questa iniziativa alla Regione¹³¹, anche se nel preambolo delle intese che le tre Regioni già citate

¹²² SANTINELLO P., *Autonomia differenziata* cit., p. 481.

¹²³ PENATI N., *Il ruolo del Parlamento* cit., p. 535.

¹²⁴ D'ATENA A., op. cit., p.15.

¹²⁵ Vedi Documento conclusivo, MANGIAMELI S., *il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art.16 comma 3 della Costituzione*, per ANCI e UPI, p.16.

¹²⁶ PENATI N., *Il ruolo del Parlamento* cit., p. 539.

¹²⁷ Dossier servizio studi senato n.16 consultabile su www.senato.it.

¹²⁸ Legge 147/2013 art.1 comma 571.

¹²⁹ Articolo 116 comma 3 della Costituzione.

¹³⁰ SANTINELLO P., *Autonomia differenziata* cit. p. 481

¹³¹ *ibidem*.

(Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) viene fatto un preciso riferimento alla prassi del procedimento per l'approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose¹³² che indica il Governo come soggetto con il compito di dar attuazione all'iniziativa legislativa.

Ma è proprio il ruolo del Parlamento che desta dei dubbi che il legislatore deve sciogliere. Il Parlamento entrerebbe in gioco solo in una parte finale e il suo intervento potrebbe essere letto come un intervento “formale” idoneo a conformare l'ordinamento giuridico all'intesa che è stata raggiunta tra Governo e Regione¹³³. Un'eventuale modifica in sede di approvazione parlamentare dovrebbe avere come conseguenza o l'illegittimità costituzionale per la violazione del principio di bilateralità¹³⁴ o, qualora la Regione non approvasse la modifica avvenuta in sede parlamentare, la c.d. navetta istituzionale la quale coinvolgerebbe anche il Governo riaprendo i lavori per l'intesa tra Regione e esecutivo, in base a ciò che il Parlamento ha determinato¹³⁵. Secondo questa visione dottrinale, l'intesa da raggiungere tra Governo e Regione non sarebbe altro che mera condizione di procedibilità all'iter assembleare e quindi assolutamente non vincolante dal punto di vista sostanziale¹³⁶.

Un intervento parlamentare per una ridefinizione generale dell'organizzazione del riparto di competenze Stato-Regioni è sperabile¹³⁷.

Non manca comunque chi in dottrina ritiene l'intesa, come accennato prima, un oggetto quasi “immodificabile”, un atto autonomo con efficacia normativa propria. In tale prospettiva la legge emanata dalle Camere, come già visto, sarebbe un “formalismo” (ovvero un atto che, pur avendo la forma di una legge, nella sostanza non ha il contenuto normativo classico che hanno in genere le norme giuridiche, capaci quindi di produrre effetti giuridici generali)¹³⁸ visto come un atto di ratifica o di ricezione di negoziati ben che ultimati.¹³⁹

¹³² PENATIN, *Il ruolo del Parlamento* cit., p. 546.

¹³³ ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, Giuffrè, 2001, p. 78.

¹³⁴ OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, p. 56.

¹³⁵ PAIRANO A., *Ancora sul regionalismo differenziato: il ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, p. 45.

¹³⁶ FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, Zanichelli, 2015, p. 75.

¹³⁷ PENATIN N., *Il ruolo del Parlamento*. cit., p. 557.

¹³⁸ BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2022, p. 96

¹³⁹ COSTA G., *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *federalismi.it*, p. 35.

1.8 La conferenza Stato-Regioni

La conferenza Stato-Regioni è sicuramente un organo molto importante anche in vista di un possibile accordo per il regionalismo differenziato.

La conferenza Stato-Regioni opera a livello nazionale per coordinare le attività dello Stato e quelle delle Regioni e le Province Autonome. In questa sede avviene la vera e propria negoziazione politica tra le Amministrazioni locali e le autonomie regionali. La conferenza Stato-Regioni è la sede nella quale il Governo capta e comprende le richieste provenienti dalle Regioni per gli atti più importanti relativi al territorio regionale di riferimento e ha l'obiettivo di realizzare quella cooperazione proficua tra amministrazione centrale ed amministrazione periferica; si riunisce in una riunione apposita per affrontare tematiche di origine e di soluzione comunitaria che vanno a toccare anche interessi meramente regionali¹⁴⁰. La conferenza in oggetto non è un organo previsto dalla Costituzione, bensì un organo inter-governativo, anche se ormai è entrata nella prassi istituzionale. E' presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato ed è composta da tutti i Presidenti delle Giunte regionali e Province Autonome. Rilascia dei pareri quando il Governo deve emanare provvedimenti di particolare rilevanza, schemi di decreto legislativo, disegni di leggi che vertono anche su competenze regionali.

Come dicevamo, essa è stata introdotta in via informale negli anni Ottanta, poi è stata disciplinata nel 1988 e da ultimo, nel 1997, è stato approvato un decreto legislativo che l'ha disciplinata. Il sistema della Conferenze è composto anche dalla Conferenza Stato-Regioni-Città autonomie locali e la conferenza Unificata che sono altri due sistemi di raccordo istituzionale fondamentali per uno stretto coordinamento tra Stato e periferia¹⁴¹. Il sistema delle conferenze è un sistema che garantisce un continuo coordinamento tra Stato e Regioni, ma più in generale tra Stato e Autonomie Locali e uno degli obiettivi è quello di cercare di diminuire il contenzioso di fronte alla Consulta. Dopo la riforma operata nel 2001 questo sistema delle conferenze ha assunto un ruolo sempre più significativo anche grazie alla giurisprudenza della Corte Costituzionale¹⁴², che ha valorizzato la sua funzione quale sede in cui il confronto può attuare il valore

¹⁴⁰ <https://www.interno.gov.it/temi/territorio/sistema-autonomie/conferenza-Stato-Regioni>.

¹⁴ ¹BIN R., FALCON G., *Diritto regionale* cit., c. 6.4.

¹⁴² SOBRINO G., *I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it*, p. 84.

dello scontro nelle rispettive attribuzioni costituzionali, affidando alle conferenze l'attuazione di un principio basilare come quello di leale collaborazione, importante per il nuovo assetto costituzionale regionale¹⁴³.

Sia per la mancata presenza della Conferenza nella Costituzione, sia per il progressivo affermarsi di questo sistema di conferenze, la dottrina si è spesso interrogata su questo organo inter-governativo tracciandone delle difficoltà operative e dei limiti. In primo luogo la difficoltà del funzionamento concreto delle procedure di tale organo, fin dalla fase istruttoria dedicata – di solito – alla formazione e discussione delle pratiche oggetto della riunione¹⁴⁴. Viene lamentata anche la scarsa trasparenza delle procedure e dei meccanismi decisionali delle Conferenze che avvengono a livello degli Esecutivi, nazionali e regionali, e non a quello delle assemblee legislative che seguono delle stringenti regole sull'obbligo di pubblicità¹⁴⁵.

Dopo questi segni negativi, tanto la dottrina, quanto la politica, si son messi al lavoro per cercare una soluzione e una Riforma delle Conferenze, disciplinando in maniera più organica questi organi¹⁴⁶. Un primo tentativo politico ci fu con il Governo Berlusconi che pose in atto un progetto di riforma che ricomprendeva, tra gli altri, anche l'articolo 118 della Costituzione in cui si andava ad inserire e costituzionalizzare le Conferenze, progetto bocciato con un referendum popolare¹⁴⁷. Anche durante l'ultima legislatura ci fu un tentativo di costituzionalizzare questi organi con due progetti che, come quello del Governo Berlusconi, puntavano a riformulare parte del Titolo V° della Costituzione¹⁴⁸. La dottrina è stata molto critica sulla formulazione di questi due progetti in quanto assumevano una funzione “difensiva” anziché “evolutiva” delle competenze regionali e quindi avrebbero inserito nuovamente la clausola di supremazia statale¹⁴⁹.

Collegato strettamente alla tematica delle Conferenze troviamo il tema della Seconda Camera che fa riferimento all'inserimento nel Parlamento di una camera dedicata alle questioni squisitamente territoriali, così come previsto nella già citata riforma Renzi-

¹⁴³ Relazione sull'attività della Corte Costituzionale nel 2019, presentata dalla Presidente della Corte Costituzionale Cartabia il 28 aprile 2020.

¹⁴⁴ TARLI BARNIERI G., *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in rivista AIC, p. 10.

¹⁴⁵ CARUSO C., *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *accademia.edu*, p. 41.

¹⁴⁶ TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *accademia.edu*, p. 79.

¹⁴⁷ TARLI BARBIERI G., *Dopo il Referendum che fare?*, in *LeRegioni*, P. 15.

¹⁴⁸ SOBRINO G., *I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it*, P. 13.

¹⁴⁹ TUBERTINI C., *Attualità e futuro del sistema delle conferenze*, in *accademia.edu*, p. 681.

Boschi. Alla luce del sistema delle conferenze, in dottrina, ci si domanda dell'utilità effettiva della seconda camera, che comunque negli stati in cui è stata istituita ha portato a deficit organizzativi con un problema di tendenza dei rappresentanti a seguire logiche partitiche anziché territoriali¹⁵⁰.

A conclusione di questa riflessione sulla Conferenza Stato-Regioni non si può che apprezzare il tentativo di dare organicità e coerenza istituzionale al rapporto centro-periferia, ma nonostante ciò non mancano i conflitti e i dissapori. Probabilmente il legislatore dovrebbe sforzarsi di potenziare queste conferenze, anche perchè i pareri, così come le intese, sono “deboli” e il Governo è comunque autorizzato a prescindere ed approvare i suoi provvedimenti. Per concludere è fondamentale sottolineare che, sulla base di quanto sopra esposto, il rafforzamento di queste conferenze non deve andare a limitare o, comunque, sospendere, il percorso avviato verso maggiori forme di autonomia delle Regioni, come previsto dall'articolo 116 comma 3 della Costituzione.

¹⁵⁰ BIN R, FALCON G., *Diritto regionale* cit., c. 6.5.

Capitolo II

LA SANITA' COME MATERIA CONCORRENTE

A questo punto della trattazione è possibile interrogarsi sui riflessi che il processo di differenziazione avrebbe nella materia sanitaria, materia che da sempre pone complesse e delicate questioni in ordine al riparto delle competenze Stato-Regioni e al loro finanziamento .

2.1 Il Servizio Sanitario Nazionale. I L.E.A. L'attribuzione delle risorse

Il Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.) è uno dei servizi essenziali in Italia ed è molto simile a quello che troviamo in altri Paesi europei che hanno un welfare abbastanza sviluppato, come la Svezia e la Spagna. Il nostro SSN nasce nel 1978 su iniziativa dell'allora Ministro della Salute Tina Anselmi, che spinse per avere una sanità pubblica, quindi finanziata dalla fiscalità generale¹⁵¹ e che potesse garantire a tutti i cittadini le prestazioni gratuitamente o quasi. Con l'introduzione della riforma del SSN vengono stabiliti una serie di principi che la nuova sanità vuole garantire: *l'universalità della copertura* (il SSN dà copertura sanitaria e quindi accesso a servizi sanitari a tutti i cittadini senza distinzione alcuna, proprio per rispondere all'articolo 32 della Carta Costituzionale), *uguaglianza e gratuità* (vi è un'uniformità di trattamento a prescindere da chi faccia domanda per quella data prestazione), *globalità di erogazione* (il SSN deve garantire una gamma di prestazioni che vanno dalla prevenzione alla cura. Tutti gli elementi che riguardano la salute del cittadino sono coperti dal SSN), *solidarietà fiscale* (questo SSN è finanziato dalla fiscalità generale e non da tasse ad hoc) e infine *controllo pubblico dei fattori di produzione e unicità di gestione dei servizi*¹⁵².

Avendo le Regioni italiane delle differenti caratteristiche politiche, demografiche e quindi di fabbisogno, risulta un SSN fortemente disomogeneo nei singoli territori, che comporta un'organizzazione su tre livelli diversi: un *modello centrato sulle ASL*¹⁵³ nel

¹⁵¹ CAPANO G., GUALMINI E., *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, p. 56, Il Mulino, 2011.

¹⁵² *ibidem*.

¹⁵³ Quando si parla di ASL (aziende sanitarie locali) ci si riferisce alla trasformazione delle ULS (unità

quale viene riconosciuta una grande autonomia gestionale alle Aziende Sanitarie e il finanziamento dalle Regioni viene in maniera automatizzata; un *modello centrato sulla Regione* (ed è il caso della Regione Veneto), in cui l'autonomia garantita alle ASL è minore in quanto è l'ente Regione che assume la scelta sugli elementi principali rispetto alla gestione dei servizi delle ASL; infine un *modello centrato sul paziente* nel quale i cittadini hanno piena autonomia di scelta rispetto a chi rivolgersi, sia esso un fornitore privato, sia esso un fornitore pubblico, ma è sempre l'ASL che finanzia la scelta del cittadino¹⁵⁴.

Quello che più interessa approfondire in questo elaborato sono le funzioni suddivise tra Stato e Regioni dopo la modifica dell'articolo 117 della Costituzione nel 2001. Lo Stato ha il ruolo fondamentale di definire i Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A.)¹⁵⁵. I LEA sono fondamentali perché, nel momento in cui vengono definiti, è sulla base di questi che vengono calcolate le risorse destinate alle varie Regioni, prendendo in considerazione anche il numero di persone che hanno a carico¹⁵⁶. Rimane comunque la possibilità in capo alle Regioni di finanziare anche altre prestazioni utilizzando i propri fondi. L'elenco dei L.E.A.¹⁵⁷ è davvero molto ampio e dettagliato e le migliaia di prestazioni in esso ricomprese possono essere ricondotte in tre macro categorie che sono: prevenzione e sanità pubblica, assistenza territoriale, assistenza ospedaliera¹⁵⁸. Oltre alla definizione dei LEA, lo Stato ha anche il compito di dettagliare quelle prestazioni che sono totalmente escluse dal SSN ovvero quelle che non hanno una finalità diretta, riconducibile alla tutela della salute oppure fanno riferimento a cure ancora non validate dal mondo scientifico¹⁵⁹.

Un'altra funzione chiave dello Stato è la pianificazione, in quanto è il Ministero della Salute che predispose il piano sanitario nazionale; piano che ha la funzione fondamentale di determinare l'ammontare complessivo delle risorse che vanno poi a

locali sanitarie) avvenuta con la Riforma del 1990 per contrastare la politicizzazione di questi enti. Si riserva alle ASL la personalità giuridica, amministrata proprio come un'azienda privata, con un manager a capo che gestisce le risorse umane e finanziarie. Le ASL forniscono servizi e beni in maniera molto più simile a quella del settore privato. Vedi SPICOLA M., *Il Servizio Sanitario Nazionale ha una madre: Tina Anselmi*, in HuffPost, 2020

¹⁵⁴ CAPANO G., GUALMINI E., *Le pubbliche amministrazioni* cit., p. 60.

¹⁵⁵ I L.E.A. sono i pacchetti di prestazioni e di servizi sanitari che tutte le regioni all'interno della propria declinazione devono fornire ai cittadini gratuitamente o con il pagamento del ticket, vedi www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?id=1300&area=Lea&menu=leaEssn.

¹⁵⁶ *La sanità italiana? "E' la più efficiente d'Europa e terza nel mondo"* in Sole 24 Ore, 7 ottobre 2014.

¹⁵⁷ Elenco creato per la prima volta nel 2001 e poi aggiornato l'ultima volta nel 2017.

¹⁵⁸ CAPANO G., GUALMINI E., *Le pubbliche amministrazioni* cit., p. 70.

¹⁵⁹ *I livelli essenziali di assistenza (LEA)* sul portale di epidemiologia per la sanità pubblica, 2020.

finanziare il SSN e la suddivisione per varie aree¹⁶⁰.

Un'altra competenza riservata allo Stato dalla Costituzione è la profilassi internazionale e quindi una competenza di tipo tecnico lasciata nelle mani del Ministero della salute che ha il compito di gestire emergenze di origine internazionale (come l'emergenza Coronavirus), definendo una campagna di vaccinazione efficace e misure di contenimento¹⁶¹.

Oltre al Ministero della Salute esistono anche altri organismi a livello nazionale che hanno delle competenze in materia di sanità, come il Consiglio Superiore di Sanità (C.S.S.), l'Istituto Superiore di Sanità (I.S.S.) e l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (A.G.E.N.A.S.). Sono tutti organismi controllati dal Ministero della Sanità ed hanno compiti tecnico-scientifici di supporto alla sanità nazionale.

D'altra parte alle Regioni è lasciata l'autonomia di gestire il Sistema Sanitario Regionale afferente al proprio territorio e quindi di decidere sulle priorità di intervento, su come distribuire le risorse finanziarie sul territorio, sull'articolazione delle ASL e delle AO¹⁶²; esse hanno potestà decisionale sulla modalità con la quale remunerare i fornitori, decidono come accreditare le strutture e possono finanziare con risorse proprie servizi altri e superiori rispetto a quelli che devono essere garantiti dai LEA¹⁶³.

La sanità è la materia che più di tutte va ad incidere sul bilancio delle Regioni, per questo è fondamentale che sia posta l'attenzione sull'attribuzione delle risorse alle singole Regioni da parte dello Stato¹⁶⁴. Un elemento da considerare quando si parla di risorse finanziarie per la sanità è il costo standard per le prestazioni; nel 2013 è stata portata avanti una riforma in cui sono stati appunto individuati dei costi standard che le prestazioni sanitarie dovrebbero avere. Il costo è stato individuato scegliendo le Regioni più virtuose, ovvero quelle regioni che riuscivano ad offrire un servizio di qualità ad un costo competitivo, ponendole come benchmark anche per le Regioni meno virtuose¹⁶⁵.

Questo benchmark è stato necessario per una maggiore responsabilizzazione delle

¹⁶⁰ [www.treccani.it/enciclopedia/rapporti-stato-regioni-in-materia-di-sanita_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/rapporti-stato-regioni-in-materia-di-sanita_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/).

¹⁶¹ CAPANO G., GUALMINI E., *Le pubbliche amministrazioni* cit., p. 71.

¹⁶² AO (Aziende Ospedaliere), introdotte sempre con la Riforma del 1990, sono quelle strutture di ricovero pubbliche, più grandi degli ospedali (che invece fanno riferimento alle ASL) che sono anche adibite a prestazioni specialistiche. In Veneto segnaliamo due Aziende Ospedaliere, quelle Universitarie di Verona e di Padova. Hanno una gestione propria rispetto alle altre strutture di ricovero che invece vengono amministrate dalle ASL. Vedi *Azienda Ospedaliera e ARNAS* su Regione Siciliana, 2019.

¹⁶³ DI MASCIO N., NATALINI A., *New Public Management* cit., p.60.

¹⁶⁴ CAPANO G., GUALMINI E., *Le pubbliche amministrazioni* cit., p.71.

¹⁶⁵ *ibidem*.

Regioni, in quanto per tutti gli anni 90 le Regioni ricevevano soldi dallo Stato che usavano per finanziare il loro Servizio Sanitario, ma spesso spendevano di più rispetto all'allocazione annuale prevista; questo richiedeva l'intervento dello Stato per colmare la differenza con conseguente aggravio sul bilancio¹⁶⁶. Un tentativo prima dell'inserimento di questo benchmark ci fu nel 2006 con il Patto della salute, in cui lo Stato metteva a disposizione delle risorse aggiuntive per colmare il gap delle Regioni che ne avessero bisogno, però queste Regioni avrebbero dovuto porre in essere un piano di rientro che se non fosse stato rispettato avrebbe comportato il commissariamento della sanità di quella specifica Regione¹⁶⁷.

Inevitabilmente questo porta a parlare di federalismo sanitario a due velocità, alcune Regioni che operano pienamente nell'ambito delle prerogative loro assegnate dalle norme del Titolo V° (come la Regione Veneto che nell'ultimo rapporto AGENAS è la prima Regione in Italia per il rispetto dei LEA) ed altre in cui ci sono degli importanti interventi da parte dello Stato centrale qualora le Regioni non adempiano nei modi previsti dalle stesse norme (es. commissariamento della sanità nella Regione Calabria¹⁶⁸).

2.2 Emergenza coronavirus: il confronto Stato-Regioni

Un momento importante per il confronto tra l'esecutivo nazionale e quello regionale in tema di sanità è avvenuto durante la recente e dolorosissima emergenza legata alla diffusione del SarsCov2¹⁶⁹. In Italia i primi provvedimenti relativi alle restrizioni delle libertà individuali sono stati adottati dal Governo all'inizio di marzo 2020. La tipologia di provvedimento maggiormente adottato è stato il DPCM¹⁷⁰ che fu molto criticato in quanto non si riconosceva in capo ad esso la possibilità di limitare in maniera considerevole le libertà garantite dalla Costituzione ai cittadini, anche se il dibattito

¹⁶⁶ magazine.santagostino.it/sanita-in-italia-costo/.

¹⁶⁷ DI MASCIO N., NATALINI A., *New Public Management* cit.

¹⁶⁸ <https://www.citynow.it/elenco-commissari-sanita-calabria/>.

¹⁶⁹ Virus per la prima volta sequenziato in Cina ufficialmente il 31 dicembre 2019 che presentava manifestazioni febbrili rilevanti e difficoltà respiratorie talvolta fatali a causa dello scatenarsi di una polmonite interstiziale. A differenza dei classici virus la capacità di diffusione nella popolazione era molto elevata e questo ha messo in allerta l'OMS. Vedi VIOLA R., *La storia del Coronavirus: tutte le tappe del Covid-19 dalla comparsa in Cina ad oggi*, 2020.

¹⁷⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono atti di secondo grado (perché nella gerarchia delle fonti sono di rango inferiore rispetto alla Legge ordinaria) e comunque atti amministrativi che differiscono dal Decreto Legge. In linea generale consiste in determinazioni tecniche relative ad uno specifico settore e devono sempre essere prescritti dalla legge. Vedi www.diritto.it/dpcm-significato-e-requisiti/.

giurisprudenziale e dottrinale è stato molto ampio da richiedere un intervento da parte della Consulta che, con la sentenza 198/2021, ha chiarito che i DPCM possono essere accostati, per certi versi, agli «atti» necessitati», in quanto «emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto». In altre parole non è stato «conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., né tantomeno poteri straordinari da stato di guerra in violazione dell'art. 78 Cost.». È stato ad esso «attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati»¹⁷¹.

Va ricordato inoltre come la questione della ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia sanitaria sia arrivata alla Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11/2020 che aveva, in maniera autonoma, previsto la riapertura delle attività produttive ed economiche nel proprio territorio, derogando alle norme statali. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 37/2021¹⁷² ha dichiarato illegittimi diversi articoli della legge regionale della Valle D'Aosta¹⁷³ in quanto violavano la competenza esclusiva dello Stato prevista nella materia “profilassi internazionale”, prevista dall'articolo 117, comma 2, lett. q) della Costituzione. La Corte evidenzia come, a fronte di malattie altamente contagiose che hanno la forza di diffondersi a livello mondiale, c'è la necessità di una risposta unitaria e non frammentata, di carattere nazionale, che possa dar risposte certe e possa assicurare l'uguaglianza delle persone in ogni parte del territorio italiano. Questo sicuramente non deve essere letto come una completa estraneità delle Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria, dal momento che esse mantengono la competenza concorrente in materia di “tutela della salute” e hanno il compito di attivare le strutture sanitarie per operare in tema di profilassi e igiene, in maniera quanto mai coordinata con le misure nazionali straordinarie adottate per evitare la proliferazione della malattia¹⁷⁴. Quindi, leggendo la sentenza, possiamo ricavare che la preferenza della Corte risiede nella legislazione nazionale rispetto a quella regionale per ragioni di unitarietà e di

¹⁷¹ Arcuri A., *La Corte Costituzionale salva i DPCM e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, 19 gennaio 2022, in Giustizia Insieme.it.

¹⁷² Sentenza 24/02/2021, n.37, della Corte Costituzionale.

¹⁷³ In particolare in quei passaggi nei quali il legislatore regionale stabiliva la riapertura di numerose attività nel rispetto dei protocolli predisposti dalle autorità regionali, rendendo inattuabili i protocolli predisposti dal Ministero della Salute. Vedi NIGRO R., *La sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti Regionali* 2/2021.

¹⁷⁴ MORANA D., *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sentenza n. 37/2021*, in quaderni Costituzionali.

uguaglianza.

Nonostante la Corte Costituzionale si sia espressa con riferimento alla legittimità dei DPCM nella sentenza 198/2021, il dibattito in dottrina non si è arrestato e, anzi, ha aperto delle nuove strade interpretative. Quando c'è un'emergenza lo strumento che la Costituzione delinea come idoneo per fronteggiarla è l'esercizio provvisorio delle funzioni legislative da parte del Governo, al verificarsi di “casi straordinari di necessità ed urgenza”¹⁷⁵, adottando Decreti Legge. Dal canto suo, la Consulta ha sottolineato come non si possa configurare una illegittimità del d.l. 19/2020 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) in quanto esso ha tipizzato i provvedimenti che il Presidente del Consiglio avrebbe potuto adottare, ma soprattutto ha determinato che l'esecuzione di questi provvedimenti dovesse avvenire secondo i principi di adeguatezza e proporzionalità¹⁷⁶; questa sentenza dà anche un'indicazione, tra le righe, di quanto la Corte preferisse un intervento, seppur non legislativo, dello Stato centrale, rispetto ad un intervento regionale.

Ma oltre ai DPCM, altri atti e provvedimenti adottati in maniera massiccia sono state sicuramente le ordinanze regionali¹⁷⁷. Proprio il d.l. 6/2020 dava la possibilità ai Presidenti delle singole Regioni di adottare queste ordinanze, ma solo con specifici e limitati ambiti e modalità di attuazione resi più ampi con l'approvazione del d.l. 19/2020. Quest'ultimo decreto dava alle Regioni la possibilità di adottare misure più restrittive rispetto a quelle nazionali con efficacia nei territori in cui ci fosse stata una diffusione del virus più sostenuta, dando però un limite temporale di vigenza e di adozione a questi provvedimenti, ovvero “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio”, quindi con la conseguente perdita di efficacia appena questi DPCM fossero stati emanati¹⁷⁸. Il problema di fondo è che a questa norma, introdotta con un Decreto Legge, segue un DPCM che introduce “una sanatoria ex post” delle ordinanze regionali che prevedevano misure maggiormente restrittive, e si pone quindi in contrasto con il d.l. principale; questo evidenzia il problema che più di tutti la

¹⁷⁵ Articolo 77, comma 2 della Costituzione

¹⁷⁶ Comunicato 22 ottobre 2021, Ufficio Stampa della Corte Costituzionale.

¹⁷⁷ Che sono atti straordinari posti in essere in situazioni di necessità ed urgenza, facendo anche fronte a situazioni imprevedute ed imprevedibili alle quali non si potrebbe far fronte con strumenti ordinari. Hanno il carattere della atipicità, lasciando ampio spazio di manovra all'organo amministrativo; non possono contrastare e/o derogare alla legge; sono temporanee; e devono sempre seguire il principio di proporzionalità. Vedi CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo* cit.

¹⁷⁸ DI CAPUA V., *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 2020.

produzione giuridica ha sofferto durante l'emergenza: il groviglio di provvedimenti, poco coordinati tra loro¹⁷⁹.

Il d.l. 19/2020 prevedeva anche la possibilità in capo ai Presidenti delle Regioni di assumere provvedimenti maggiormente “permissivi” rispetto a quelli emanati dal Governo centrale, ma sempre di concerto con il Ministero della salute. Le Regioni talvolta hanno oltrepassato il limite imposto dalla suddetta norma, è il caso, tra gli altri, della Regione Calabria che nella fase di allentamento delle misure di contenimento¹⁸⁰ anticipava l'entrata in vigore delle misure meno restrittive dando la possibilità alle attività di somministrazione di cibo e di bevande di riprendere l'attività con i tavoli all'aperto¹⁸¹; anche l'ordinanza della Regione Emilia Romagna che anticipava la possibilità degli atleti considerati dal C.O.N.I.¹⁸² e dal C.I.P.¹⁸³ agonisti professionisti e non di svolgere allenamenti a porte chiuse¹⁸⁴, nonostante le misure nazionali non lo permettessero.

Come possiamo notare l'argomento è piuttosto complicato e ancora oggi senza delle risposte definitive. Quello che si nota è sicuramente una grande confusione che è stata creata in primis da disposizioni statali poco chiare e talvolta contraddittorie. Il tutto ha rischiato di comportare un enorme numero di controversie tra Stato e Regioni che si poteva evitare attuando il principio di leale collaborazione che avrebbe aiutato la cooperazione tra i vari livelli di governo¹⁸⁵ Pertanto, qualora si provvedesse a concedere alle Regioni le ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'art. 116 comma 3 della Costituzione, molte di queste problematiche relative a possibili interferenze tra Stato e Regione nella materia sanitaria (senza escludere altre materie) non ci sarebbero, in quanto ci sarebbero margini di suddivisione più marcati e la possibilità delle singole Regioni di attuare provvedimenti che siano quantomai appropriati al loro territorio. Un altro errore che si poteva e doveva evitare è stata l'incapacità di coniugare l'emergenza a livello nazionale con l'emergenza a livello territoriale, differenziata per situazione epidemiologica, e questo ha comportato un numero irragionevole di ordinanze contingibili e urgenti cui ha aperto la strada l'esecutivo con la doppia disposizione “nelle

¹⁷⁹ *ibidem*.

¹⁸⁰ Misure di allentamento adottate con il DPCM del 26 aprile 2020.

¹⁸¹ Vedi Ordinanza Presidente della Regione Calabria n. 37 del 29 aprile 2020.

¹⁸² Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

¹⁸³ Comitato Italiano Paralimpico.

¹⁸⁴ Vedi Ordinanza Presidente della Regione Emilia Romagna n. 74 del 30 aprile 2020.

¹⁸⁵ FRIZZARIN E., *La gestione dell'emergenza sanitaria per Covid-19 tra Stato, Regioni e enti locali*, tesi di laurea triennale, A.A. 2020/2021.

more” (d.l. 19/2020 e successivo DPCM)¹⁸⁶.

Lo snodo principale è e rimane il regionalismo differenziato; a fronte di una richiesta maggiore di unitarietà in situazioni emergenziali come quella del coronavirus, si potrebbe rispondere con una maggiore differenziazione per valorizzare la reazione della Regione che conosce il suo territorio e quello di cui ha necessità. Anche durante questa emergenza abbiamo notato che il sistema che ha meglio performato nella stagione delle restrizioni è stato il modello “delle zone a colori” che, in maniera più o meno discutibile, assegnava alle singole Regioni delle restrizioni “ad hoc” in base alla propria situazione epidemiologica. Se quel modello fosse implementato lasciando nelle mani delle Regioni la determinazione di quali strategie adottare per combattere, assieme ai propri cittadini¹⁸⁷, nuove emergenze che richiedono uno sforzo comune, non sarebbe ancora più vincente?

2.3 L'attuazione del regionalismo differenziato in materia sanitaria. Focus sul suo finanziamento

Dopo aver fornito lo scheletro del nostro Servizio Sanitario Nazionale e dopo aver compreso la difficoltà di attuazione di un articolo 117 della Costituzione, nell'emergenza legata al Covid-19, non ci rimane che andare ad approfondire come la vera svolta differenziata andrebbe ad impattare sul comparto della sanità.

Il rapporto tra sanità e regionalismo è stato fin dalla nascita del SSN un rapporto complesso, in quanto il diritto alla salute rientra in quei diritti sociali che devono essere garantiti in maniera uniforme e universale su tutto il territorio nazionale¹⁸⁸. Muovendo dalle prime bozze di intesa Stato-Regioni sull'attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, la parte più “centralista” della dottrina ha cominciato ad interrogarsi circa la possibilità di un ampliarsi del divario nord-sud in un settore che sembra essere l'unico diritto che è qualificato come “fondamentale” nella nostra Carta Costituzionale¹⁸⁹.

¹⁸⁶ CARLONI E., *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in la Costituzione.info, 2020.

¹⁸⁷ Si è molto parlato di “responsabilizzazione collettiva” durante questa emergenza, vedi circolare del Ministero dell'Interno n. 15350 che recitava “far leva sul senso di responsabilità dei singoli cittadini”, ma forse i cittadini con delle normative ad hoc per il proprio territorio, farebbero la propria parte in maniera più convinta per il senso di appartenenza che li guiderebbe.

¹⁸⁸ ANGELINI F., *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del sistema nazionale*, in Federalismi.it, 2019.

¹⁸⁹ CHIFFI L., *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in Nomos, 2020.

Sicuramente guardando al dettato costituzionale notiamo come la necessità di uniformità sul territorio nazionale sia garantita dalla competenza esclusiva statale nella definizione dei L.E.A. e dei L.E.P.¹⁹⁰ ma questa uniformità dev'essere garantita anche sulla base dell'organizzazione regionale¹⁹¹ che ha il compito determinante di dare attuazione alle politiche nazionali, con una programmazione coerente per il proprio territorio. E, come già detto, la Riforma del Titolo V° è stata il vero e proprio input di sviluppo di una necessaria differenziazione, altrimenti si sarebbe palesato il rischio di sovrapposizione tra l'uniformità nell'erogazione del servizio fondamentale con l'uniformità dei territori che invece abbisognano di politiche ad hoc nel rispetto delle proprie specificità¹⁹².

La richiesta delle Regioni che hanno iniziato il percorso per la concessione di maggiori forme di autonomia investe in pieno la materia della “tutela della salute”, per la quale la Regioni richiederebbero una competenza esclusiva propria, lasciando allo Stato solo la determinazione dei L.E.A.¹⁹³ Questa richiesta però va indubbiamente inserita in un contesto di più ampio respiro che riguarda il finanziamento che questo spostamento di competenza dovrebbe avere. La voce più importante dei bilanci regionali è proprio quella relativa alla gestione dei servizi sanitari regionali. Un primo step, relativamente al finanziamento, va innestato in materia di reclutamento e formazione del personale e sulla relativa contrattualistica integrativa¹⁹⁴. Sulla tematica parte della dottrina si è fin da subito dimostrata scettica in quanto l'attivazione di tali fondi e la pretesa delle Regioni di compartecipazione della spesa avrebbero l'effetto di destrutturare il SSN che, nonostante sia regionale, ha tra i suoi fini quello di avvicinare le singole situazioni regionali cercando di diminuire le differenze locali per un pari trattamento di ogni cittadino¹⁹⁵. Il tema dell'autonomia finanziaria nell'ambito sanitario è stato affrontato fin dai primi anni Novanta portando a delle compartecipazioni, a quote crescenti, di tributi pubblici, arrivando al federalismo fiscale come visto negli anni 2000¹⁹⁶. Il federalismo

¹⁹⁰ FOGLIA A., *Diritto alla salute, sistema sanitario e regionalismo differenziato*, in De Iustitia Rivista Giuridica, 2020 p.11.

¹⁹¹ PIOGGIA A., *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e disuguaglianza*, in Istituzioni del Federalismo, 2020.

¹⁹² PINELLI C., *La Revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in Corti Supreme e salute, 2018.

¹⁹³ BALDUZZI R., SERVETTI D., *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in Rivista AIC, 2019.

¹⁹⁴ FOGLIA A., *Diritto alla salute*, cit. p.13.

¹⁹⁵ PAPA A., *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, nel convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità, 2019.

¹⁹⁶ PINELLI C., *La revisione costituzionale del 2001* cit. p.4.

fiscale ha avuto una brusca frenata nel momento della crisi tra gli anni 2013 e 2015 e con la conseguente riduzione di spesa per il finanziamento dei L.E.A.¹⁹⁷ Queste riduzioni di investimenti sul comparto sanitario hanno determinato uno stop al turn over di personale, la riduzione dei tassi di ospedalizzazione e la razionalizzazione della spesa per il comparto farmaceutico¹⁹⁸. Tutto ciò, sommato anche ad un tardivo aggiornamento dei L.E.A. che dal 2001 sono stati aggiornati a fatica solo nel 2017, ha comportato anche un minor spazio di manovra in capo alle Regioni che dovevano per ogni politica sanitaria confrontarsi preventivamente con lo Stato¹⁹⁹. Questo ha causato una crisi per alcuni SSR, soprattutto di Regioni meridionali, che si sono trovate strette nei piani di rientro che hanno avuto conseguenze disastrose, tra le altre, per le singole prestazioni che si dovevano erogare²⁰⁰. Questa situazione ha spaccato il Paese: da un lato le Regioni del sud Italia che sono state commissariate nel comparto sanitario dal M.E.F.²⁰¹ e dall'altro le Regioni del nord Italia, come il Veneto e Lombardia, che oltre a ristrutturare i loro SSR, in maniera efficiente (n.d.a.), hanno iniziato ad chiedere quelle forme di autonomia in ambito sanitario previste dall'articolo 116 comma 3 della Costituzione, per svincolarsi dal nuovo accentramento della finanza pubblica avvenuto a causa della grave crisi che aveva colpito il nostro Paese²⁰², riaccendendo la grande discussione circa il federalismo sanitario. Ecco che oggi siamo a questo punto, un punto nel quale da un lato abbiamo delle Regioni fortemente deboli e incapaci di dare risposte certe e immediate ai cittadini e Regioni che invece sono proiettate ad essere tempestive ed efficienti nell'erogazione delle prestazioni sanitarie previste dai L.E.A.

Un fenomeno che potrebbe aiutare il “federalismo sanitario” è anche l’“aziendalizzazione” del SSN che avvenne nel tardo '900, che ha dato la possibilità ai singoli territori di organizzare al proprio interno le Aziende Sanitarie in maniera congeniale alle necessità della popolazione²⁰³. Non è quindi immaginabile pensare ad un SSN che eroghi identiche prestazioni in ogni parte del territorio nazionale, perché la

¹⁹⁷ CHESSA O., *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in diritto e storia, 2017 p.4.

¹⁹⁸ ANGELINI F., *Autonomia differenziata* cit. p.16.

¹⁹⁹ DAINOTTI L., VIOLINI L., *I referendum del 22 ottobre: una tappa del percorso regionale verso un incremento di autonomia*, in unimi.it, 2017 p.720.

²⁰⁰ BELLETTI M., *Le Regioni figlie di un Dio minore. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in Le Regioni, 2013.

²⁰¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²⁰² GALLO F., *I limiti del regionalismo differenziato*, in Astrid Rassegna, 2019, p.1.

²⁰³ MARZANO E., PASERO F., *Federalismo e regionalismo differenziato in sanità ed effetti sul funzionamento del sistema sanitario. Il ruolo della Corte dei Conti in una prospettiva di orientamento di comportamenti virtuosi*, in Rivista Corte dei Conti 2020, p.109.

sanità costituisce un servizio a titolo professionale e quindi con una forte dose di personalità e relazionalità che incide in maniera importante sull'erogazione delle prestazioni²⁰⁴. Va da sé che la performance dei SSR non sono da imputare solamente alle singole personalità interne al sistema sanitario, determinante è anche la capacità di programmazione e di organizzazione del dato sistema sanitario e dall'implementazione di politiche sanitarie efficaci²⁰⁵. Il dato di fatto è che le Regioni italiane non dispongono della medesima capacità di organizzazione e funzionalità producendo livelli di performance profondamente diversi tra loro²⁰⁶, a causa di una mancanza di fondo di un ruolo di coordinamento del Ministero della Salute, che possa intervenire in maniera significativa con le realtà territoriali più “deboli” e possa lasciare più autonomia a quelle che ne hanno le capacità.

Sempre nell'ambito del finanziamento del regionalismo differenziato nella sanità, va sottolineato come un altro elemento dirimente sia la verifica sistematica delle politiche di acquisto di beni e servizi, in quanto la capacità di approvvigionamento e di conseguente gestione delle riserve hanno un effetto diretto sui costi dei fattori produttivi e quindi concorrono a determinare il “costo standard”²⁰⁷. Anche in questo caso le Regioni non hanno la stessa performance sull'acquisto e sulla gestione logistica dei beni, determinando quindi un divario abbastanza importante tra singole Regioni, tale da supportare ancora una volta l'idea di un regionalismo a due velocità che necessita per forza di una ridefinizione di un nuovo assetto istituzionale, in cui le Regioni che hanno i mezzi e la capacità vengono supportate nel cammino verso la differenziazione dalle altre Regioni che invece hanno bisogno di un supporto diverso e decisivo per un cambio di passo.

In conclusione di questo breve excursus possiamo dire che la competenza sanitaria, che sarebbe una delle materie che potrebbe essere interessata dal percorso di un'eventuale Autonomia Differenziata, è davvero scottante e divisiva per il suo essere un diritto costituzionale “fondamentale”. Di certo le posizioni “centraliste”, che avevamo notato anche nella prima parte generale, in questo caso emergono in maniera prepotente in quanto si sostiene come le forme di autonomia sulla “tutela della salute” possano creare

²⁰⁴ *ibidem*.

²⁰⁵ VILLA A., *Federalismo regionale: costi e fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2011, p.938.

²⁰⁶ MARZANO E., PASERO F., *Federalismo e regionalismo cit.*, p.110.

²⁰⁷ MENEGUZZO V., RONCETTI L., ROSSI A.G., *Centrali di acquisto, servizi in rete ad aree vaste. Una prima valutazione delle esperienze*, in *Mecosan*, 2004, p.115.

enormi diseguaglianze tra cittadini di Regioni più virtuose e i cittadini di altre Regioni che sono meno virtuose, così facendo va ad alterare quel principio di universalità sotteso all'articolo 32 della Costituzione. Ancora una volta è una tesi che si lega ai principi vetusti di centralità dello Stato e uniformità, senza prendere in considerazione il principio di sussidiarietà e di prossimità che l'Unione Europea ha voluto venissero ricompresi nel nostro dettato Costituzionale. Sfruttare le potenzialità delle Regioni che riescono ad erogare prestazioni sanitarie in maniera efficiente e pronta, finanziandole e dando loro ampi spazi di autonomia è la soluzione per cercare di sollevare anche la sanità degradata di altre Regioni italiane che avrebbero un benchmark importante e un aiuto forte di uno Stato che, però, deve dare un segnale di presenza.

CONCLUSIONI

AUTONOMIA REGIONALE: POSSIBILE REALTA' O SOGNO NEL CASSETTO?

Siamo ormai giunti alle battute finali di questo elaborato nel quale ho voluto, fin dall'inizio, dar conto di una tematica spesso non troppo conosciuta nel dettaglio, altre volte fraintesa e altre ancora attaccata. Il Regionalismo Differenziato viene associato a “secessione”, a “spaccatura del Paese” o a “sovversione costituzionale”²⁰⁸. Nell'analisi ho voluto sfatare questi falsi miti, sottolineando che comunque c'è necessità di una riforma organica che tenga conto di tutte le Regioni, ma che tenga conto anche delle specificità di ogni singolo territorio. Un approfondimento importante ho voluto farlo su una materia molto controversa, ad oggi di competenza concorrente Stato-Regioni, che è la Sanità. La salute dei cittadini è un tema molto delicato e gli ultimi anni lo hanno dimostrato, quindi un sistema sanitario in grado di dare risposte celeri ed efficaci è necessario.

Muovendo da queste riflessioni è innegabile che quando si associa l'autonomia regionale all'incostituzionalità bisogna leggere con attenzione la Costituzione stessa e soprattutto l'articolo 116 comma 3, nel quale viene delineato il percorso verso maggiori forme di autonomia e dandone quindi piena legittimità costituzionale. In capo allo Stato permane la possibilità di allargare o restringere le prerogative regionali e quindi è rimessa nelle mani di quest'ultimo ogni scelta.

Quando si parla di “secessione” o “spaccatura del Paese” bisognerebbe dare uno sguardo a Paesi che uno stato federale ce l'hanno già, pensando alla Germania, agli Stati Uniti, e che comunque vengono percepiti, internamente ed esternamente, come nazione unitaria.

In questo momento, nel quale non abbiamo l'attuazione dell'autonomia differenziata, le problematiche di alcune Regioni sono percepibili, come ad esempio cittadini che devono cambiare Regione per curarsi, gestione inefficiente della raccolta dei rifiuti, servizi essenziali non garantiti ai cittadini e quindi, va da sé, che il centralismo e questo modello di gestione del Paese ha fallito e l'Italia a due velocità di cui tanto si parla non

²⁰⁸ Le forze politiche di opposizione, attualmente, sono contrarie alla Riforma e quindi stanno attaccando l'Autonomia differenziata usando diverse espressioni che nella realtà delle cose trovano poca aderenza, vedi dichiarazioni di Conte (leader del Movimento 5 Stelle) in [informazione.it](https://www.informazione.it) del 02 febbraio 2023.

si può imputare all'autonomia differenziata²⁰⁹.

La Regione Veneto è senz'altro quella che più di tutte sta spingendo affinché la Riforma dell'autonomia venga attuata. Il Presidente della Regione Luca Zaia, forte anche del risultato ottenuto nel referendum del 2017, è il capofila nelle interlocuzioni tra Regioni e Governo, sostenendo che qualora non si desse seguito all'autonomia differenziata non ci sarebbe futuro per il Paese²¹⁰; io credo che questo sia il punto focale: autonomia significa modernità e progresso, il centralismo è relegato ad essere una brutta esperienza del passato che mal si concilia con la situazione politica e culturale che l'Italia ha in questo momento.

Ma, la spina nel fianco del regionalismo differenziato, abbiamo compreso essere il finanziamento e quindi un'autonomia fiscale e un federalismo fiscale che possa essere completamente attuato. Spiragli di luce li notiamo leggendo l'ultima legge di bilancio, nella quale viene data importanza alla definizione dei LEP che servirebbero proprio a dare attuazione all'autonomia.

Come abbiamo più volte ribadito, ad essere determinante come materia è quella della Sanità. Il Covid-19 ha sicuramente messo a dura prova e sotto stress i Sistemi Sanitari Regionali che, nelle Regioni più virtuose, ha resistito e ha dato risposte efficaci ai cittadini, in altre Regioni, meno virtuose, le cose sono andate diversamente con grandi difficoltà gestionali. A questo proposito non si può pensare che ci sia una equa distribuzione del malessere tra le Regioni, ma piuttosto che rafforzando e prendendo ad esempio le Regioni virtuose, tutte le Regioni in difficoltà possano raggiungere livelli di prestazioni maggiori.

Nell'ultimo periodo si sta parlando molto di questa riforma, l'esecutivo a maggioranza centro destra, sembra muoversi in questo senso, anche se - pure questa volta - le divisioni permangono e a volte sembrano insormontabili. Basti pensare alle dichiarazioni dell'attuale Ministro della salute Schillaci che ha detto come il ruolo chiave in tema di sanità debba essere riservato allo Stato centrale²¹¹, andando a limitare le esultanze delle Regioni interessate.

Sono proprio vere le parole dell'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che quando gli venne chiesto cosa ne pensasse dell'autonomia differenziata rispose che

²⁰⁹ Luca Zaia, presentazione del libro *"I pessimisti non fanno fortuna"* a Padova, il 17 gennaio 2023.

²¹⁰ *ibidem*.

²¹¹ SANNINO C., *Autonomia regionale, l'allarme di Schillaci: "Sulla salute ruolo guida al ministero"*, in La Repubblica, 04 febbraio 2023.

“l'autonomia è una vera assunzione di responsabilità”. Autonomia significa essere consapevoli delle potenzialità del proprio territorio, sfruttarle e avere la lungimiranza di programmare politiche che vadano ad alimentare progressi scientifici e medici, in una collaborazione tra tutti gli attori del territorio: enti locali, associazioni di volontariato e Università.

BIBLIOGRAFIA

- ANGELINI F., *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del sistema nazionale*, in *Federalismi.it*, 2019.
- ARCURI A., *La Corte Costituzionale salva i DPCM e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, 19 gennaio 2022, in *Giustizia Insieme.it*.
Azienda Ospedaliera e ARNAS su Regione Siciliana, 2019.
- BALDUZZI R., SERVETTI D., *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2019.
- BARTOLINI A., *#Torna il coprifuoco?# Alcune riflessioni sul #Dpcm (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri)#coronavirus# dell'8 marzo 2020*, in *ridiam.it*
- BELLETTI M., *Le Regioni figlie di un Dio minore. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013.
- BERTOLISSI M., *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, 2019.
- BIN R., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?* in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno – Brescia, 24 maggio 2019.
- BIN R., FALCON G., *Diritto Regionale*, Mulino, 2018.
- BIN R., *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'everione*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2019.
- BIN R., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2022.
- BRUNELLI G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *La Rivista AIC*, 2019.
- BRUNO F., *Autonomia differenziata: cosa farà il prossimo governo?*, in *Sole24ore*, 2022.
- BUGLIONE E., *Autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, ISSIRFA, 2016.
- BUZZACCHI C., *Se questo è regionalismo*, in *lacostituzione.info*, 2023.
- CAPANO G., GUALMINI E., *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Il Mulino, 2011.
- CARAVITA B., *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione Italiana*, in *Federalismi.it* 6/2020.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, 2016.
- CARLI M., *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, 2019.
- CARLONI E., *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *la Costituzione.info*, 2020.

CARUSO C., *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in accademia.edu, 2021.

CATELANI E., *Il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi: il primo passo di una riforma complessa*, in osservatoriodellefonti.it, 2016.

CATELANI E., *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2018.

CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002.

CECCHETTI M., *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d. lgs. n. 104 del 2017 e Corte Costituzionale n. 198 del 2018*, in federalismi.it, 2019.

CHECCHETTI M., *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it.

CHESSA O., *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in diritto e storia, 2017.

CHIFFI L., *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in Nomos, 2020.

CIOLLI I., *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte Costituzionale*, relazione al seminario di discussione nell'Associazione Gruppo di Pisa.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, 2022.

COSTA G., *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in federalismi.it, 2021.

DAINOTTI L., VIOLINI L., *I referendum del 22 ottobre: una tappa del percorso regionale verso un incremento di autonomia*, in unimi.it, 2017.

DAINOTTI L., VIOLINI L., *Le Regioni*, in federalismi.it, 4/2017.

D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, ebook, Giappichelli, 2010.

DI CAPUA V., *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in Federalismi.it, 2020.

DI FOLCO M., *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di Vandelli L., il Mulino, 2012.

DI MASCHIO F., NATALINI A., *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci, 2018.

Documento di Economia e Finanza paragrafo 1.6 pagina 16 a completamento della manovra di

bilancio 2023-2025.

Dossier n. 16, Il Regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, maggio 2018.

Dossier servizio studi senato n.16 consultabile su www.senato.it, 2018

FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, Zanichelli, 2015.

FOGLIA A., *Diritto alla salute, sistema sanitario e regionalismo differenziato*, in De Iustitia Rivista Giuridica, 2020.

FRIZZARIN E., *La gestione dell'emergenza sanitaria per Covid-19 tra Stato, Regioni e enti locali*, tesi di laurea triennale, A.A. 2020/2021.

GALLO F., *I limiti del regionalismo differenziato*, in Rassegna tributaria n. 2/2019.

GAMBINO S., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, 2009.

GIANFRANCESCO E., *La scomparsa della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in ISSiRFA, 2014.

I livelli essenziali di assistenza (LEA) sul portale di epidemiologia per la sanità pubblica, 2020.

Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, Servizio Studi del Senato, dossier numero 16 del 2018.

Il regionalismo differenziato, centro studi del Senato.

La riforma costituzionale, schede di lettura n. 216/12, in camera.it, Servizio Studi Camera dei Deputati.

La sanità italiana? "E' la più efficiente d'Europa e terza nel mondo" in Sole 24 Ore, 7 ottobre 2014.

LUCARELLI A., *Le autonomie locali e la Riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in Federalismi.it, 2016.

MANGIAMELI S., *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in ISSiRFA, 2019.

MANGIAMELI S., *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art.16 comma 3 della Costituzione*, per ANCI e UPI, 2018.

MANGIAMELI S., *Lecture sul Regionalismo italiano*, Giapicchelli, 2011.

MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 2022.

MARZANO E., PASERO F., *Federalismo e regionalismo differenziato in sanità ed effetti sul funzionamento del sistema sanitario. Il ruolo della Corte dei Conti in una prospettiva di orientamento di comportamenti virtuosi*, in Rivista della Corte dei Conti, 2020.

MAZZAROLLI L., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla -bozza di legge-quadro- consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3,*

Cost., in federalismi.it, 2019.

MAZZAROLLI L., *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà verticale*, in Ambiente e diritto, 2019.

MENEGUZZO V., RONCETTI L., ROSSI A.G., *Centrali di acquisto, servizi in rete ad aree vaste. Una prima valutazione delle esperienze*, in Mecosan, 2004.

MORANA D., *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sentenza n. 37/2021*, in quaderni Costituzionali, 2021.

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 16, comma 3, della Costituzione*, in federalismo fiscale, n.1/2007.

MUSSI S., *Diritto regionale*, Edizioni Giuridiche Simone, 2011.

NAPOLITANO G., MANGIAMELI S., *Rapporto sulle Regioni in Italia*, ISSIRFA, 2019.

NIGRO R., *La sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in Diritti Regionali 2/2021.

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

ONINDA V., *Profili costituzionali delle intese*, in Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive, a cura di Mirabelli C., Milano, Giuffrè, 1978.

PAIRANO A., *Ancora sul regionalismo differenziato: il ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in federalismi.it, 2019.

PAJNO S., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, in federalismi.it, 2020.

PALLANTE A., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in Federalimi.it, 2019.

PAPA A., *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, nel convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità, 2019.

PATRONI GRIFFI A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in dir. pubbl. eur. rass. online, numero speciale 2/2019.

PDL n. 43, iniziativa regionale su consiglio veneto.it.

PENATI N., *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato. Una prospettiva comparata*, in il Forum di Quaderni Costituzionali, 2021.

PERINI M., *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in Osservatorio sulle fonti, n.3/2019.

PEZZUTOV. M., *Il disegno di legge Gelmini sul regionalismo differenziato*, in ASTRID, 2021.

PINELLI C., *La Revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in Corti Supreme salute, 2018.

PIOGGIA A., *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e disuguaglianza*, in Istituzioni del Federalismo, 2020.

PIPERNO S., *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Atti del IV Convegno annuale della rivista “Diritti Regionali”, 2020.

POGGI A., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in Federalismi.it, 2020.

RAPICAVOLI C., *La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio segna sostanzialmente la fine dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in LeggiOggi.it, 2012.

Relazione sull'attività della Corte Costituzionale nel 2019, presentata dalla Presidente della Corte Costituzionale Cartabia il 28 aprile 2020.

RIVOSECCHI G., *L'autonomia finanziaria regionale alla prova: il diritto alla salute tra Stato e Regioni*, in Scritti in onore di Franco Pizzetti, 2020.

RIVOSECCHI G., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in Federalismi.it 4/2022.

RUGGERI A., *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei limiti riguarda di chi farvi luogo*, in Le istituzioni del federalismo, n. 1/2008.

SANNINO C., *Autonomia regionale, l'allarme di Schillaci: “Sulla salute ruolo guida al ministero”*, in La Repubblica, 04 febbraio 2023.

SANTIELLO P., *Autonomia differenziata, liber amicorum per Vittorio Domenichelli, Cacucci*, 2018.

SOBRINO G., *I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in federalismi.it, 2022.

SPICOLA M., *Il Servizio Sanitario Nazionale ha una madre: Tina Anselmi*, in HuffPost, 2020.

TARLI BARBIERI G., *Dopo il Referendum che fare?*, in LeRegioni, 2016.

TARLI BARNIERI G., *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in rivista AIC, 2019.

TRABUCCO D., *Referendum consultivi e regionalismo differenziato, verso un regime di semispecialità*, in accademia.edu, 2019.

TUBERTINI C., *Attualità e futuro del sistema delle conferenze*, in accademia.edu, 2021.

TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in accademia.edu, 2010.

VANDELLI L., *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriale e coesione nazionale*, in ASTRID, 2018.

VICECONTE N., *La giustizia Costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, atti del Seminario di Studi Roma, 2012.

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

VILLA A., *Federalismo regionale: costi e fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2011.

VIOLA R., *La storia del Coronavirus: tutte le tappe del Covid-19 dalla comparsa in Cina ad oggi*, 2020.

ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, Giuffrè, 2001.