

LORENZA VIOLINI\*

## I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione<sup>\*\*</sup>

SOMMARIO: 1. Il travagliato percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost: gli antefatti. — 2. Forme embrionali di coinvolgimento precoce del parlamento: una nota bene sul ddl del veneto. La mancanza di una "cultura della differenziazione". — 3. Una riflessione necessaria partendo dal dettato normativo: dal rapporto tra intesa e legge a quello tra poteri dello stato. — 4. Differenziazione e rischio di frantumazione: un mito da sfatare? L'esempio della sanità come osservatorio privilegiato.

### 1. Il travagliato percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost: gli antefatti

La discussione sul tema delle autonomie, se esse debbano essere organizzate negli ambiti degli stati composti secondo una logica di tendenziale uniformità o se debbano invece prevalere gli spazi di differenziazione di pur diversa caratura — al momento la visione forse più accreditata — lungi dall'essere propria solo delle realtà statuali di tipo federale, è ormai entrata in quello che potremmo definire il patrimonio genetico del regionalismo italiano. Lo dimostra il recente ravvivarsi — dai toni talvolta aspri — del dibattito dottrinale e delle prese di posizioni politiche aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., introdotto dalla riforma costituzionale del 2001. A poco più di un decennio di distanza dalle prime richieste di differenziazione, avvenute nel 2003 ad opera della Regione Toscana e nel 2007 da parte di Lombardia, Piemonte e Veneto, il citato dibattito e le relative prese di posizione politiche, le une contrapposte alle altre, sono al centro dell'attenzione e, guardando all'attualità, si può dire che esse hanno certamente contribuito alla recente dissoluzione della coalizione governativa giallo-verde, sostituita da una di diversa impostazione<sup>(1)</sup>.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Saggio destinato alla pubblicazione nella raccolta di scritti di L. VIOLINI, *Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art.116, III co., Cost. Differenziazione vs. uniformità?*, nonché in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

(1) Il mutamento della compagine governativa in carica sembra aver sin da subito portato ad un inasprimento dei toni — già invero accesi — del dibattito sul regionalismo differenziato: incalzando il neo-Ministro agli Affari Regionali Boccia a presentare una linea di azione attuativa delle richieste di autonomia, il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, non ha celato il timore che il cambio di colore politico della maggioranza possa spingere nella direzione di un regionalismo differenziato sul modello di quanto richiesto dalla Regione Emilia-Romagna. Se il Presidente della Regione Lombardia ribadisce la centralità di temi quali scuola e sanità come imprescindibili tasselli che devono comporre l'articolato disegno dell'autonomia differenziata, posizioni molto distanti sono espresse da

Una riflessione su questo tema, oggi, non può che prendere abbrivio dall'analisi di questi primi e, per certi versi, inconcludenti tentativi di attuazione del cd. regionalismo differenziato: sarebbe infatti fuorviante ai fini della comprensione del successivo percorso dimenticare o ignorare questa iniziale stagione che potremmo identificare come la prima vera spinta verso il raggiungimento di una maggiore autonomia. Se nel 2007 la Regione Lombardia aveva cercato di coinvolgere senza successo i propri elettori regionali nel procedimento di attivazione dell'art. 116, co. 3, non essendo stato possibile fare il referendum consultivo programmato, è la Regione Toscana che nel 2003 promuove la prima richiesta al Governo nazionale finalizzata all'ottenimento di maggiore autonomia in un ambito specifico e di rilevante peso per la Regione stessa: quello della gestione dei beni culturali. Sebbene questo primo passo sia poi caduto nel vuoto, concludendosi con un nulla di fatto, esso resta a testimoniare lo spirito primigenio del regionalismo differenziato che — diversamente dai successivi passaggi che si tingono di sfumature, modalità e finalità più marcatamente politiche — si caratterizza per uno spiccato pragmatismo. Esso si innesta infatti sulla considerazione di quanto è concretamente necessario alla Regione, valutando le sue peculiarità, e non risulta essere espressione di una volontà di rivendicare spazi a scapito del potere centrale.

Nel 2007 invece il ricorso all'art. 116, co. 3 da parte delle già richiamate Lombardia, Piemonte <sup>(2)</sup> e Veneto appare mosso da un diverso spirito, frutto anche delle vicissitudini storiche che avevano portato ad un sentimento di delusione, finanche di frustrazione, per le tradite aspettative autonomistiche delle Regioni, soprattutto del Nord: a seguito della naufragata riforma costituzionale del 2006 non restava che imboccare la via del regionalismo differenziato, avanzando però pretese ben più ampie e generalizzate <sup>(3)</sup> rispetto alla richiesta precedentemente avviata dalla Toscana, assumendo tratti molto più simili a quelle della seconda

---

Vincenzo De Luca, Presidente della Regione Campania, che insiste invece sulla necessità di ripartire dai livelli essenziali di prestazione. Sarà quindi necessario attendere i primi comunicati o documenti ufficiali da parte del Ministro per comprendere la linea che questo nuovo Governo deciderà di proporre e la tipologia di dialogo che sarà in grado di instaurare con le Regioni.

<sup>(2)</sup> L'avventura piemontese risulta ancora differente rispetto a quella delle altre Regioni protagoniste della prima stagione del regionalismo differenziato: il Piemonte infatti non concluse il processo di richiesta ex art. 116, co. 3, Cost., arenatosi prima ancora di approdare dinnanzi al Governo centrale.

<sup>(3)</sup> Sul significato e la portata del regionalismo differenziato in momenti subito precedenti o immediatamente successivi alla sua previsione all'interno della Costituzione, nonché con riferimento ai suoi primi tentativi di attuazione, si legga: F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, all'interno del quale si segnalano anche il contributo di N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*; G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2003; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008. Volendo, anche L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2/2007; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, co. 3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008.



stagione del regionalismo differenziato, apertasi nel 2017 con i referendum regionali di Lombardia e Veneto, di cui si parlerà in seguito.

Oltre alla evoluzione evidenziata nella natura delle richieste, ciò che merita sottolineare di questi primi tentativi è la risposta elaborata a livello centrale: l'atteggiamento di più o meno calcolata — e dunque colpevole — inerzia del Governo di centro-sinistra di quell'epoca, così come del successivo governo di centro-destra (dal 2008), aveva fatto fallire tali esperimenti, lasciando insoluto il problema del potenziamento selettivo dell'autonomia.

In quel contesto si inserisce l'iniziativa — per certi versi pregevole e per altri ancora problematica — del Governo, nella persona dell'allora Ministro On. Lanzillotta, che aveva promosso un progetto di legge generale di attuazione dell'art. 116, co. 3, per stabilire misure di carattere procedurale che avrebbero avuto il pregio di delineare il percorso da seguire. Tale progetto, insieme alla speranza delle Regioni promotrici di quella prima fase di attivazione del regionalismo differenziato di addivenire ad una intesa con il Governo statale, è poi naufragato sotto i colpi anche di una crisi economica che aveva indotto all'apertura di una ampia parentesi fortemente centralista. Nonostante il suo epilogo però non è da ignorare la tensione ad una regolamentazione della procedura di attivazione e attuazione di cui all'art. 116, co. 3, allo scopo di dar finalmente vita a quel discusso quanto innovativo sistema di differenziazione volto a "valorizzare le potenzialità dei singoli territori" <sup>(4)</sup>. Nella sua versione finale, il progetto di legge di Lanzillotta prevedeva una procedura complessa, che stabiliva una necessaria consultazione preliminare degli enti locali, lasciando però alla discrezionalità delle Regioni la determinazione di tali modalità di coinvolgimento, da inserire all'interno dello Statuto o in una legge regionale; a seguito della presentazione della richiesta di attivazione della procedura ex art. 116, co. 3 e sentita la Conferenza Stato-Regioni, il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto presentare al Parlamento lo schema d'intesa tra Regione richiedente e Stato, entro un termine di tempo di 30 giorni dal raggiungimento dell'accordo con il Presidente della Regione: il ruolo del Parlamento quindi veniva previsto come successivo alla stipula dell'intesa e a conclusione del percorso avviato da Governo e Regioni mentre capitale importanza avrebbe assunto la discussione in Conferenza Stato Regioni, finalizzata a far conoscere e condividere con le restanti Regioni il processo in atto.

Con lucidità e concretezza infine il progetto di legge prevedeva che il ddl di approvazione delle intese stabilisse le norme statali che dovevano cessare di essere applicate nella Regione interessata, in ragione delle ulteriori competenze ad essa attribuite: come osservato da molti commentatori, anche nell'odierno dibattito, questa disposizione metteva in luce, indirettamente, la consapevolezza che i limiti all'autonomia regionale non erano tanto da ricondursi alle funzioni amministrative nelle mani dello Stato o alle insufficienti risorse finanziarie in capo alle Regioni quanto allo stringente apparato normativo statale in grado, da solo, di imbrigliare le autonomie regionali <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Così si legge nella relazione presentata, sempre dall'On. Lanzillotta, al Parlamento nel 2008, sotto il Governo Berlusconi.

<sup>(5)</sup> Come evidenziato da R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018.



Dopo il fallimento dei primi tentativi, seguiti da uno stallo di circa un decennio, si giunge alla odierna complessa e tutt'altro che definitiva stagione del regionalismo differenziato: essa ha avuto impulso nel 2017, a partire dai referendum delle Regioni Veneto e Lombardia, seguiti dall'attivazione — con toni decisamente più pacati — dell'art. 116, co. 3 da parte della Regione Emilia-Romagna <sup>(6)</sup>. A questa fase iniziale è seguito un lungo e non ancora concluso percorso di trattative finalizzate ad addivenire ad una intesa tra Governo e Regioni richiedenti, costellato da tappe intermedie dagli incerti contorni: prima gli accordi preliminari siglati con il Governo Gentiloni nel febbraio del 2018 (le cd. Preintese), poi le bozze di intesa del febbraio 2019 avanzate sotto il Governo verde-giallo per giungere infine alle più recenti bozze di intesa annunciate nel maggio 2019 e non ancora interamente pubblicate mediante canali ufficiali <sup>(7)</sup>.

Sul piano formale, val la pena di segnalare per cenni alcuni elementi propri delle Preintese, siglate solo al fine di marcare, da un lato, un punto fermo di natura più politica che tecnica a conclusione della XVII legislatura e, dall'altro per dar modo ai Presidenti delle Regioni interessate di mostrare, in vista della campagna elettorale, un primo successo dopo i tanti sforzi fatti e le tante spese sostenute per l'attivazione del processo. E, invero, le tre Preintese si segnalano per essere sostanzialmente identiche quanto ai contenuti e al procedimento, con ciò ponendo nel nulla ogni tentativo di diversificare (e motivare), sulla base di specifiche esigenze delle Regioni coinvolte, le richieste avanzate; anche in vista dell'approvazione parlamentare, una più accurata formulazione, in premessa, dei motivi sottostanti alle intese non avrebbe potuto che giovare alla conoscenza, facilitandone — forse — la condivisione.

Va infine ricordato che le Preintese sono state sottoscritte non dal Presidente del Consiglio, come sarebbe stato naturale, ma dal Ministro per gli Affari Regionali, quasi a sottolineare lo scarso — quasi inesistente — valore dell'atto: ciò fa sorgere spontanea una domanda sulla opportunità dell'atto stesso che, messo a conoscenza del grande pubblico, non ha avuto altro esito se non quello di avvalorare i dubbi che già serpeggiavano in sede politica e nelle altre Regioni escluse dal procedimento di differenziazione. E, come si sa, la fretta non è mai una buona consigliera: una fase preliminare così affrettata e imprecisa non ha certo aiutato a creare simpatie e consensi.

---

<sup>(6)</sup> Sul punto si conceda di rinviare a L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017.

<sup>(7)</sup> Come gran parte della dottrina e dell'opinione pubblica hanno sottolineato, insieme al Parlamento e alle altre Regioni spettatrici ma desiderose di un ruolo più attivo e di una visione più chiara di quanto si sta sviluppando, la segretezza e la mancata trasparenza che circondano sia le trattative che i testi elaborati man mano sotto forma di bozza di intese contribuiscono fortemente a creare un panorama confuso che non permette ai vari protagonisti della scena politico-istituzionale di intervenire in maniera consapevole e puntuale sulle questioni affrontate e da affrontare. Tra i tanti sul punto: A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8/2019.

## 2. Forme embrionali di coinvolgimento precoce del Parlamento: un nota bene sul ddl del Veneto. La mancanza di una “cultura della differenziazione”

Conclusa la fase preliminare che aveva condotto alla stipula delle Preintese, con la nuova legislatura il cammino del regionalismo differenziato ha preso un più sostanziale abbrivio, essendo stato apparentemente condiviso da tutti i partecipanti alla coalizione governativa, pur con i prevedibilissimi distinguo che, infatti, non hanno tardato ad emergere <sup>(8)</sup>.

In questa fase, i procedimenti messi in atto dalle Regioni, che fin dal 2017 aspiravano a dar vita alla differenziazione delle competenze, presentano alcune sostanziali differenze, la più significativa delle quali è senz'altro la strada, molto particolare, seguita dal Veneto. Mentre infatti nelle altre due Regioni si è assistito ad un forte protagonismo dei Presidenti regionali e delle loro Giunte altrettanto fortemente appoggiati dai relativi Consigli i quali, con Risoluzioni, avevano approvato le linee politiche proposte dagli esecutivi <sup>(9)</sup>, il Veneto, tramite il proprio Consiglio, si distingue per aver proposto direttamente al Parlamento ex art. 121 Cost. una legge-delega dai contenuti e dalla forma tipica: il pdl conteneva infatti i tempi, le materie e soprattutto i principi fondamentali relativi alle richieste e ad esso, una volta approvato, avrebbe dovuto far seguito un decreto legislativo con tutti i dettagli delle funzioni amministrative e legislative attribuite alla Regione richiedente. Per quanto sia ampiamente discutibile — ed invero è stata molto discussa — la scelta dello strumento normativo della legge di delegazione, certamente inadatto agli scopi di cui all'art. 116, co 3. <sup>(10)</sup>, che invece prevede che sia la legge formale, e per

---

<sup>(8)</sup> Nel “Contratto per il governo del cambiamento”, siglato da Lega e Movimento 5 Stelle, infatti, si leggeva al punto n. 20: “Sotto il profilo del regionalismo, l’impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell’agenda di Governo l’attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell’azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell’assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, Regione per Regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali”.

<sup>(9)</sup> È da rilevare invece come nessun ruolo abbiano avuto i Consigli delle Autonomie locali, sostanzialmente ignorati a favore di “tavoli” istituzionali di varia natura già presenti — ma ad altri scopi — nelle maglie della *governance* regionale. In questo contesto inoltre merita di essere sottolineato anche l’attivismo di alcune delle Regioni ‘spettatrici’ del procedimento di differenziazione, preoccupate delle conseguenze e delle implicazioni delle Intese, così come emerse nei testi preliminari, sul riparto delle risorse e sull’incompiuta realizzazione del federalismo fiscale. In tal senso emblematica è la decisione dalla Assemblea Regionale Siciliana che, nella seduta del 20 febbraio 2019, impegna il proprio esecutivo ad avanzare puntuali e specifiche richieste al Governo nazionale: in particolare di subordinare la stipula delle intese con le tre Regioni alla preventiva adozione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, lett. m, Cost.) e delle misure di perequazione fiscale previste dalla l. n. 42 del 2009, allo scopo, in sintesi, di impedire che l’attuazione del regionalismo differenziato si traduca in uno svantaggio per le Regioni già meno ricche e più in difficoltà. Esemplificativa è la richiesta che “in ogni caso il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle Regioni sia ancorato esclusivamente a oggettivi fabbisogni dei territori, escludendo ogni riferimento a indicatori di ricchezza”.

<sup>(10)</sup> E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, co. 3, costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibili violazioni dei diritti*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2018.

giunta a maggioranza assoluta, ad essere approvata dal Parlamento, tale atto delinea un percorso istituzionale che, quanto meno nell'idea della Regione, sarebbe stato finalizzato ad agevolare il cammino parlamentare <sup>(1)</sup>. In buona sostanza, presentare da un lato una legge di delegazione al Parlamento contenente il progetto generale relativo alla differenziazione espresso sotto forma dei principi fondamentali ivi formulati e, insieme, attivare le trattative in sede governativa poteva anche essere letto come un tentativo di creare da subito un parallelismo tra le due istituzioni, l'una al corrente di quanto si andava discutendo nell'altra sede e quindi messa in grado di seguirne circostanziatamente, anche tramite le proprie commissioni, il percorso.

Più problematica la norma, contenuta nella proposta della Regione Veneto, che prevedeva il potere di identificare nello specifico le competenze legislative e amministrative, nonché le risorse da trasferire, in capo alla Commissione paritetica Stato-Regione, identificata come il luogo in cui dialogare con il Governo centrale e addivenire all'intesa. Quest'ultima sarebbe stata da emanarsi ad opera del Governo mediante un decreto legislativo attuativo della legge di delegazione approvata dal Parlamento, in conformità al dettato costituzionale che, a parere della Regione Veneto, non ostava al ricorso ad un atto avente forza di legge <sup>(2)</sup>; visione questa ampiamente rigettata dalla dottrina, cui chi scrive convintamente si allinea.

E, tuttavia, come è ormai ben noto, dato il cambio di passo vissuto dal regionalismo differenziato, che da realtà tutto sommato eccezionale si va modificando fino a coinvolgere tutte le funzioni e tutte le Regioni, la necessità di identificare forme di coinvolgimento tempestivo del Parlamento e delle altre Regioni nel processo resta una questione importante e, al momento, sostanzialmente irrisolta, che necessita di ulteriori riflessioni. Esse dovrebbero essere orientate a superare le incertezze procedimentali che ancora accompagnano il percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3 che, lungi dall'essere mere questioni formali, si stanno tramutando in tasselli sostanziali e in veri e propri ostacoli sulla strada della definizione del modello di regionalismo differenziato da attuare.

A tal fine, sarebbe necessario interrogarsi a fondo sul senso della differenziazione che, in uno stato regionale come il nostro, si avvia a sostituire la *Grundnorm* dello stesso: quest'ultima, nonostante tutto, resta ancora quella dell'uniformità, tanto che l'idea di una rottura della stessa viene percepita come un *vulnus* al contratto sociale sottostante alla Costituzione. Non è un caso che gli oppositori della differenziazione continuino ad invocare l'art. 5 della Costituzione stessa e la natura solidaristica della nostra forma di stato, per cambiare la quale occorrerebbe ben più di una semplice legge ordinaria, pur rinforzata. Va ricordato, infatti, a mero titolo di esempio, che questa concezione radicale, che vede nella differenziazione un mutamento delle norme fondamentali del Paese, affonda le proprie radici storiche nei primi anni '90, quando la Regione

---

<sup>(1)</sup> In questi termini si è espresso il Presidente della Regione Veneto, Zaia, nelle dichiarazioni rilasciate al momento della presentazione della proposta in esame al Ministro per gli affari regionali, in data 12 luglio 2018.

<sup>(2)</sup> Nella richiamata relazione al disegno di legge, viene infatti affermato: "Dalla lettera dell'enunciato costituzionale non è dato ricavare il principio secondo cui è esclusa l'applicazione dell'art. 76 Cost. (delegazione legislativa), posto che — relativamente a quest'ultimo — l'art. 72, co. 4, della medesima legge si limita a stabilire che 'la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia (...) di delegazione legislativa'".

Lombardia aveva proposto un disegno di legge *costituzionale* volto ad introdurre la possibilità di attribuire poteri speciali alle Regioni a Statuto ordinario richiedenti ulteriori autonomie, prima ancora che si parlasse di regionalismo differenziato.

E anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 116, co. 3., le cose non sono cambiate, almeno nella loro filosofia di fondo: la sua travagliata attuazione, infatti, si è scontrata e ancora si scontra con difficoltà e problematiche che affondano, come messo in luce, nel fragile dettato della norma costituzionale: da un lato l'assenza di una chiara procedura che, in mancanza di una legge di attuazione condivisa, non ha ancora trovato una determinazione definitiva; dall'altro, e soprattutto, il prevalere di quell'anima centralista caratterizzata da una mancata sensibilità politica verso il tema o da un eccessivo timore verso le richieste delle Regioni. Queste ultime, a loro volta si sono arroccate su un visione massimalista della differenziazione, tramite il linguaggio ormai noto di una retorica autonomistica assurta a vessillo di una logica di contrapposizione con lo Stato centrale e con le altre Regioni, logica che finisce per preludere a continui rinvii e alla fine ingloriosa del percorso <sup>(13)</sup>. Insomma, sembra fino ad ora assente, sia nell'approccio statale che in quello regionale, quella cultura positiva e condivisa della differenziazione <sup>(14)</sup>, che la vede come il motore propulsivo di un cambiamento di cui tutti possono giovare, una cultura dunque capace di neutralizzare i timori — spesso infondati — di fughe in avanti e di spoliamento delle Regioni del Sud <sup>(15)</sup>.

Per evitare di porre nel nulla il dettato normativo di quello che era il fragile ma lungimirante tentativo della riforma costituzionale del 2001 di dar vita ad una differenziazione che si opponesse all'appiattimento e all'uniformità, tenendo conto e valorizzando le specificità di ogni realtà regionale, un ruolo importante viene assunto dalla attribuzione di un assetto preciso all'art. 116, co. 3, che, già nel suo percorso attuativo, possa aiutare gli attori a dialogare e ad affermare un concetto di differenziazione costruttivo e rispettoso contemporaneamente sia delle peculiarità regionali, sia dell'unità nazionale, del ruolo dello Stato e dell'assetto costituzionale

---

<sup>(13)</sup> L'approccio emergente dai preaccordi “sembra preludere alla riedizione di una nuova fase di trasferimento delle funzioni amministrative come se ne ebbero nel 1972, nel 1977 e nel 1998. Potrebbe essere una operazione positiva se si individuassero davvero zone in cui Stato e Regioni hanno registrato ripetuti conflitti dopo la riforma costituzionale del 2001: ma sarebbe anche la pietra tombale del regionalismo differenziato, riportato all'interno di un recinto unitario di competenze trasferite. Per di più, coronerebbe il trionfo del regionalismo burocratico, perché sarebbero nuovamente gli uffici — statali e regionali — incaricati di riempire di contenuti specifici i decreti di trasferimento”, così R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018. Sarebbe quindi un errore ritenere che la mera attribuzione di implementate competenze e funzioni e dunque di maggiore autonomia possa da sola funzionare come motore propulsivo per un efficace ed efficiente governo regionale: risorse e burocrazia non possono nulla senza politiche e programmazione di lunga prospettiva che consentano un utilizzo davvero consapevole ed effettivo dell'autonomia regionale. Così come stanno le cose, dunque, si profila una sorta di appiattimento della differenziazione ad un mero trasferimento di funzioni amministrative da tradursi sostanzialmente in una maggiore disponibilità di risorse finanziarie.

<sup>(14)</sup> F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019.

<sup>(15)</sup> Ancora sul punto R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018. Anche Caravita ammonisce sull'importanza di comprendere che, “per una serie di errori, incomprensioni, forzature politiche e istituzionali, debolezze culturali, la partita è iniziata male e rischia di finire peggio, perdendo quella che potrebbe essere una importante occasione di modernizzazione del paese”, B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13/2019, p. 2.

vigente. Se esiste infatti un aspetto sul quale la dottrina si trova concorde, è quello di riconoscere gli ampi spazi vuoti lasciati dal disposto costituzionale e la necessità di definire i contorni dell'attivazione e attuazione del regionalismo differenziato.

### **3. Una riflessione necessaria partendo dal dettato normativo: dal rapporto tra intesa e legge a quello tra poteri dello Stato**

La rilevata insufficienza del dettato costituzionale in esame pone dunque con urgenza la necessità tornare a riflettere su tutti quei nodi rimasti irrisolti, nel tentativo di individuare risposte che possano sostenere il percorso in atto incanalandolo verso soluzioni condivise.

Per fare questo, occorre partire dalla elencazione delle materie indicate come potenziali oggetti di forme e condizioni particolari e ulteriori di autonomia, che lasciano aperti dubbi interpretativi di non marginale rilievo: se le materie indicate nella disposizione in esame sono infatti tutte quelle di cui all'art. 117, co. 3 e co. 2 (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e beni culturali), le iniziative delle Regioni hanno messo da subito in evidenza la complessità e difficoltà nel delineare confini ben precisi tra materie che possono essere oggetto di differenziazione e materie invece escluse. Si pensi, a mero titolo di esempio, alle richieste avanzate nell'ambito dell'istruzione che, comportando lo spostamento in sede regionale del personale, finiscono per toccare anche l'ambito del diritto del lavoro, che pure non rientra nelle materie indicate dall'art. 116, co. 3. Un ampio novero di materie, come quelle richieste, ad esempio, dalla Regione Veneto nel 2017, risulta — quasi necessariamente — con l'andare oltre il pur ampio elenco dell'articolo in esame, coinvolgendo materie ivi non previste ma pur inscindibilmente connesse a quelle elencate come oggetto di differenziazione <sup>(16)</sup>. Qui si pone pertanto il tema dei limiti sostanziali alle richieste e alle successive intese, che può essere risolto affinando e precisando gli elenchi stessi ma che può essere affrontato anche indentificando nelle intese stesse quelle leggi statali che debbono (o non debbono) continuare ad essere rispettate.

Se si prosegue poi nella lettura del disposto costituzionale, il testo parla di legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intese tra Stato e Regione richiedente: una soluzione normativa di compromesso che non giunge all'estremo di richiedere l'adozione di una legge costituzionale ma che non si spinge neppure all'opposto a ritenere sufficiente una legge ordinaria votata con maggioranza semplice <sup>(17)</sup>. Tra l'irrigidimento della differenziazione e la sua definizione come mera scelta politica contingente, la soluzione che le

---

<sup>(16)</sup> Interessante la posizione di parte della dottrina (si legga a tal proposito M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019), che individua tra quelle indicate dall'art. 116, co. 3, delle materie "strutturalmente non devolvibili, almeno in maniera integrale", facendo l'esempio della materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che presenta una "struttura che richiede intrinsecamente un coordinamento centrale" e non potrebbe essere quindi interamente devoluta ex art. 116, co.3.

<sup>(17)</sup> Sul punto, per una lettura approfondita circa il percorso che ha portato alla previsione di una legge da approvare a maggioranza assoluta, si legga, tra i tanti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007.



bozze di intesa prevedono consiste nella temporaneità della intesa, destinata a scadere dopo 10 anni e, probabilmente, solo dopo una verifica sull'uso dei poteri devoluti; si ripropone pertanto la logica delle cd. sunset clauses<sup>(18)</sup> che, a parere di chi scrive, possono essere una soluzione opportuna, salvo ovviamente avere poi strutture neutre che, operando con metodi condivisi, siano in grado di valutare in modo oggettivo i risultati dell'esperimento.

Dubbio rimane poi il ruolo assegnato al Parlamento dal dettato costituzionale: se la legge deve chiaramente basarsi sull'intesa, in che momento e in che modo le Camere devono essere chiamate ad intervenire? E in quale misura? È possibile una compartecipazione sostanziale dell'organo legislativo nazionale o il suo coinvolgimento è da intendersi in maniera stringente e limitata ad una accettazione o respingimento in toto del testo dell'intesa, da considerarsi quindi blindato e inemendabile? Tutti questi quesiti non sono di poco conto poiché, come si rileverà a breve, incidono sul ruolo dei soggetti coinvolti dal dettato normativo costituzionale e dunque anche sulla generalità o meno del consenso e della condivisione che deve essere attribuita alle misure di differenziazione<sup>(19)</sup>.

Questa discussione e i dubbi interpretativi connessi sono acuiti, nel particolare momento attuale, dall'esito di due referendum regionali e dai vari passaggi avvenuti nonché dall'attivarsi, a diversi livelli, di altre Regioni. Ciò evidenzia che, come già rilevato, quella che sembrava essere una disposizione residuale ed eccezionale si sta invece ora generalizzando: dalle poche Regioni inizialmente interessate ad attivarsi, giungiamo oggi ad un variegato panorama di realtà territoriali che si stanno muovendo per promuovere e richiedere una differenziazione. Ciò comporta una riaffermazione e un rafforzamento della centralità del Parlamento.

Se questo è l'obiettivo, il salto che risulta necessario compiere è quello di passare dalla centralità dell'intesa, che oggi sembra dominante, alla centralità della legge di recepimento dell'intesa stessa, superando così implicitamente la logica meramente governativa che ha caratterizzato fino ad ora i tentativi di attuazione del regionalismo differenziato. Un ulteriore passaggio si impone, quello di passare da un discorso e dialogo essenzialmente bilaterale, coinvolgente solo il Governo centrale e le Regioni richiedenti, ad un coinvolgimento degli altri attori istituzionali. Di qui l'importanza, già segnalata, di un procedimento che sia preconciso e fissato nonché di una determinazione dei ruoli dei vari attori con un occhio attento agli assetti futuri e non solo alla situazione presente.

Ragionando quindi sulla legge di approvazione delle intese, sulla base delle riflessioni sin qui esposte, essa non può non coinvolgere attivamente e sostanzialmente il Parlamento da un lato e la Conferenza Stato Regioni dall'altro. Partendo da questo presupposto centrale ma tutt'altro che scontato, almeno nella visione che domina tra gli operatori politici, è

---

<sup>(18)</sup> Per sunset clauses si intendono quelle misure normative che prevedono esse stessa la loro cessazione dopo una data specifica, a meno che non vengano approvate disposizioni legislative volte ad estenderne l'efficacia.

<sup>(19)</sup> La problematica interpretativa poi si complica ulteriormente se ci si chiede se l'art. 116, co. 3 sia da considerarsi una norma autoapplicativa o se necessiti al contrario di una apposita legge di attuazione. Posizioni differenti ha assunto la dottrina: si leggano sul punto, di opinioni discordanti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007 e M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.

imprescindibile un ripensamento delle modalità concrete di coinvolgimento delle Camere, che rendano effettivo ed incisivo il loro intervento e che non risulti in una mera partecipazione a posteriori basata su un accordo ‘preconfezionato’<sup>(20)</sup> e intoccabile. Solo coinvolgendo il Parlamento da subito e in modo sostanziale è possibile attribuire alla legge quel ruolo generale ed astratto che le è proprio, permettendo altresì di offrire una garanzia di universalità per l’ordinamento nel suo insieme senza ridursi ad un accordo tra poteri esecutivi regionali e statale.

Risulta evidente poi come il Parlamento non debba essere ritenuto l’unico ulteriore attore da coinvolgere per scongiurare la centralità del solo meccanismo delle intese: il percorso da delineare dovrebbe coinvolgere anche gli enti locali, fino ad ora lasciati al margine del dibattito e delle scelte politiche<sup>(21)</sup> e, parallelamente al discorso svolto con riferimento alle Camere, attribuire un ruolo di rilievo anche ai Consigli regionali. Questi non dovrebbero rivestire una funzione solamente di supporto o passiva accettazione delle decisioni del Governo regionale bensì farsi portavoce di un attivo dialogo tra esecutivo regionale e statale, in un continuo confronto e in un trasparente scambio di informazioni circa lo stato delle trattative, potendo conoscere e influire su quanto proposto, deciso o contrattato nelle sedi sia interne che esterne alla Regione stessa.

Diviene in questo modo possibile creare un canale di partecipazione, su più livelli, di tutti i soggetti che a vario titolo e in varia misura sono e saranno fattivamente chiamati ad attuare e concretizzare operativamente la differenziazione. Sotto questo profilo di un ampio coinvolgimento, le bozze di intesa stipulate per ciascuna delle tre Regioni che nel 2017 avevano attivato l’art. 116, co. 3, non paiono soddisfacenti così come non pochi dubbi hanno fatto sorgere gli stessi accordi preliminari conclusi con il Governo Gentiloni nel febbraio 2018: tutti questi documenti giungono all’attenzione dei cittadini, della dottrina, delle istituzioni regionali, locali nonché del Parlamento prive delle motivazioni che hanno portato al raggiungimento di un determinato testo, di una determinata scelta o disposizione. Invece, senza un adeguato apparato motivazionale sarà arduo realizzare quell’auspicato coinvolgimento dei diversi soggetti della scena politico-istituzionale sopra richiamati e diviene difficile anche attuare quel percorso, altresì auspicabile, di recupero della centralità del Parlamento. Se infatti si dovesse propendere per la scelta di imbrigliare de facto le Camere ad approvare o cassare una serie di testi, già contrattati in una sede totalmente estranea al Parlamento, giungendo quindi a declassare la

---

<sup>(20)</sup> Sul punto anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019; ancor più convintamente contrario ad una lettura interpretativa che conclude per una natura meramente formale della legge approvativa del Parlamento è Piraino, che sottolinea come ciò finirebbe per tradursi in una “sostanziale ‘marginalizzazione del ruolo del Parlamento’, con lo stravolgimento della forma di governo e, poi, una messa in discussione della stessa forma di stato con il pericolo di una rottura dell’unità repubblicana”, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8/2019.

<sup>(21)</sup> Anci e Upi sul punto hanno ribadito, in un documento congiunto rilasciato il 5 luglio 2018, dal titolo *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, l’importanza di un coinvolgimento attivo degli enti locali sia dinnanzi al CAL sia mediante un confronto con le associazioni stesse, che andrebbe poi esteso anche temporalmente, prevedendo una compartecipazione che non sia limitata solo ad una fase antecedente alla prima formulazione della proposta ma anche nelle fasi successive ovvero dopo il raggiungimento dell’intesa.

legge approvativa delle intese ad un mero atto formale di accettazione, si otterrebbe come esito quello di privare il potere legislativo della possibilità (e del dovere) di svolgere un vaglio sostanziale del contenuto degli accordi intervenendo con competenza sui singoli aspetti degli stessi <sup>(22)</sup>. Rispetto a tale obiettivo, fa sorgere dubbi anche l'opzione di stabilire l'intervento del Parlamento mediante una legge di delega, che preveda a sua volta l'autorizzazione delle Camere al Governo a siglare, tramite decreto legislativo, l'intesa. Potrebbe invece essere più efficace l'attribuzione al Parlamento del potere di predisporre atti di indirizzo che diano indicazioni al Governo su come condurre la negoziazione, dando così l'opportunità all'organo legislativo di partecipare, sebbene indirettamente e dall'esterno, al procedimento di stipula delle intese <sup>(23)</sup>.

In questo senso e per garantire un procedimento chiaro e preconosciuto, scongiurando così la prospettiva di un Parlamento ridotto a mera "spalla" del potere esecutivo e limitato nell'incisività del proprio intervento, può essere utile rivalorizzare proposte che, per quanto certamente perfettibili, presentano aspetti di potenziale interesse: si fa riferimento al contenuto del già richiamato disegno di legge generale attuativa dell'art. 116, co. 3, promosso dall'On. Lanzillotta ma anche al disegno di legge avanzato dalla Regione Veneto, che si inserisce, pur con tutte le criticità già evidenziate, nel solco di una rinnovata attenzione per il ruolo del Parlamento e di un coinvolgimento preventivo dell'organo legislativo. Per quanto una legge di carattere generale fosse stata vista — e possa ancora essere da taluni considerata — come un tentativo di rallentare il percorso di differenziazione, essa potrebbe invece essere di grande utilità, come sembra peraltro essere confermato dalla presenza di una parte generale comune alle bozze di intese attualmente circolanti, che sembrano quindi sottolineare l'esigenza concreta (lontana quindi dalle discussioni dottrinarie più sopra richiamate sulla natura autoapplicativa o meno della norma costituzionale) di chiarire la procedura di attuazione della disposizione stessa <sup>(24)</sup>.

Sono queste le opzioni da riconsiderare poiché innanzitutto portatrici di un maggior grado di generalizzazione del percorso di differenziazione e poiché pongono in essere tentativi di allontanarsi da quella centralità dell'intesa rispetto alla legge che rischia di avere profonde ripercussioni sull'efficacia degli accordi e sui rapporti tra poteri.

---

<sup>(22)</sup> Diverse sono le soluzioni prospettate dalla dottrina: un'approvazione articolo per articolo, con o senza la possibilità di apportare emendamenti; l'intervento delle Commissioni parlamentari competenti in materia prima di sottoporre una versione finale dell'intesa alle Camere: così facendo le Commissioni potrebbero proporre modifiche e aggiunte ai due soggetti deputati alla stesura dell'intesa (Governo e Regione) prima che il testo venga proposto all'approvazione finale del Parlamento; approvazione che, in quel caso sì, come sottolinea Caravita, potrebbe anche essere meramente formale sulla base del fatto che all'organo legislativo, per il tramite delle Commissioni, è già stato dato modo di partecipare attivamente alla definizione della differenziazione (B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 13/2019).

<sup>(23)</sup> S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (testo dell'Audizione del 29 novembre 2017), richiamato anche da F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019.

<sup>(24)</sup> Sul punto anche B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13/2019.

Certamente un ripensamento del rapporto intesa-legge è strettamente connesso e si riverbera sul processo di approvazione delle intese stesse che, nel segno di una preminenza della legge sull'intesa e della centralità del Parlamento, non può coerentemente rifarsi (come emerso negli accordi preliminari del 2018 ma al momento non ripresentatasi nelle bozze di intese disponibili) al procedimento di approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose ex art. 8 Cost.: queste disposizioni non delineano infatti, come storicamente dimostrato, uno strumento utile ed efficace per addivenire ad un accordo lineare e completo, essendo state spesso integrate dal successivo ricorso a Protocolli. Non pare questo un modello cui ispirare il raggiungimento di soluzioni coerenti, condivise e non frammentarie <sup>(25)</sup> e un suo utilizzo non può che destare perplessità.

Perplessità che emergono inoltre dalle dichiarazioni rese dal Ministro delle Finanze Tria nel mese di aprile 2019 dinnanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: sottolineando che gli schemi di intesa in quel momento predisposti non quantificavano le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'attuazione del regime differenziato, si giungeva alla conclusione che solo dopo l'entrata in vigore della legge di approvazione delle intese e soprattutto dopo i decreti ministeriali volti a rendere operativa e concreta la differenziazione, sarebbe stato possibile conoscere la portata e l'impatto delle nuove attribuzioni alle Regioni rispetto alla finanza pubblica statale. Emerge peraltro da questo — ancora una volta — confuso scenario, come il passaggio delle funzioni dovrebbe essere effettuato mediante l'intervento del potere esecutivo <sup>(26)</sup>. Anche questo aspetto merita di essere tenuto debitamente in considerazione poiché in grado di incidere sul ruolo e sul rapporto tra poteri e sulla realizzazione del regionalismo differenziato. Questa riflessione vuole anche evidenziare l'importanza di accompagnare comunque l'iniziativa proattiva delle Regioni sul fronte della differenziazione con l'azione proattiva dello Stato verso la realizzazione di quelle disposizioni normative di forte impatto sul funzionamento delle Regioni e del loro rapporto con lo Stato,

---

<sup>(25)</sup> Come sottolineato da parte della dottrina, inoltre, le intese ex art. 8 Cost. intercorrono tra Stato e soggetti esterni allo Stato stesso: non è questo il caso però delle intese con le Regioni, una differenza che andrebbe a rafforzare quindi la tesi secondo cui sarebbe quanto meno discutibile “assimilare la procedura parlamentare ex art. 116, terzo comma, Cost. a quella da seguire per i rapporti con le organizzazioni religiose acattoliche”. Così A. SAITTA, *audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4/2019.

<sup>(26)</sup> Del resto le bozze di accordi del febbraio 2019 sono chiare su questo aspetto, stabilendo che il trasferimento di beni e risorse (finanziarie, umane e strumentali) debba avvenire mediante decreti del Presidente della Repubblica, previo parere (entro 30 giorni) della Commissione unificata, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle ulteriori eventuali commissioni competenti per materia. Nonostante questo tentativo di successivo coinvolgimento del Parlamento — mediante le sue commissioni — anche in questa fase, “Si tratta, però, oltre che di un termine troppo stretto per poter consentire un adeguato confronto non solo all'interno delle varie commissioni, ma anche tra queste, di una previsione che sostanzialmente lascia all'intervento parlamentare un ruolo meramente consultivo senza alcun obbligo per il Governo di adeguarsi ai rilievi che dovessero pervenire a seguito del rapido esame parlamentare”, A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 4/2019.



quali la legge sul federalismo fiscale <sup>(27)</sup>. È infatti da evitare una visione del regionalismo differenziato chiusa o anche semplicemente miope rispetto all'intero contesto regionale entro cui la richiesta di maggiore autonomia di alcuni si inserisce e si sviluppa: non è cioè possibile ignorare gli effetti comunque rilevanti che tale richiesta comporterebbe rispetto all'intero assetto del regionalismo italiano. Pur senza voler delineare apocalittici negativi scenari o indurre ad una eccessiva prudenza, tradottasi spesso in passato in un preoccupante immobilismo decisionale, ciò che si auspica è la lungimiranza normativa quanto politica capace di valorizzare la portata dell'art. 116, co. 3 nel più ampio scenario costituzionale cui appartiene e nella consapevolezza piena degli effetti dirompenti che la differenziazione può comportare rispetto al sistema regionale così come sino ad oggi conosciuto.

La presa d'atto di questo panorama e dei possibili scenari futuri infine impone anche una operazione collaterale e per certi versi ancor più complessa: quella cioè di ripensare il ruolo dello Stato, sia nel procedimento di attuazione sia al termine della realizzazione del percorso di differenziazione: riflettere sulle modalità, sul coinvolgimento dei diversi attori, delle fonti e degli strumenti da utilizzare, deve essere accompagnato da uno sguardo prospettico e lungimirante, capace già di intuire e delineare lo scenario che si potrà aprire a seguito del riconoscimento di ulteriori autonomie alle Regioni richiedenti differenziazione. Lo Stato, infatti, da regolatore tendenzialmente uniforme diventerebbe una sorta di valutatore prima, nella fase di attivazione dell'art. 116, co. 3, e di controllore successivamente: in altre parole la funzione che ad esso pare essere attribuita nel processo di raggiungimento di una intesa è quella valutare le richieste di autonomia e, successivamente, di controllarne l'esercizio. Ecco allora che dinnanzi a questa presa di coscienza, insieme alla sempre più marcata generalizzazione della differenziazione, non è più possibile pensare di regolare il processo limitandosi a prevedere solamente l'individuazione delle caratteristiche dell'intesa e del percorso di approvazione ma si rende indispensabile giungere ad una disciplina adeguata ad accompagnare quello che si prelude divenire un cambiamento vero e proprio della struttura dello Stato, del rapporto tra enti regionali e Governo centrale. Non è più possibile neppure pensare di poter regolare in forma contingente il procedimento di differenziazione, progettandolo e tarandolo solo sulle esigenze del momento.

#### **4. Differenziazione e rischio di frantumazione: un mito da sfatare? L'esempio della sanità come osservatorio privilegiato**

Se è vero che differenziare tra le Regioni ordinarie, attribuendo ad alcune maggiori poteri rispetto ad altre, avrà certamente effetti sull'intero sistema, è altrettanto vero che il dibattito politico sul tema si è talvolta tradotto in una demonizzazione delle iniziative regionali: l'espressa

---

<sup>(27)</sup> Più ampiamente sull'impatto del regionalismo rispetto agli aspetti finanziari, si legga: F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10/2018.

rimostranza o le meno esplicite perplessità avanzate dalle Regioni rimaste mere spettatrici <sup>(28)</sup> rispetto alle azioni intraprese nella seconda stagione di attuazione dell'art. 116, co. 3, si fonda spesso sul timore che i procedimenti in atto possano tradursi in una accentuazione delle sperequazioni storicamente esistenti e mai superate tra Regioni ricche e povere, a tutto discapito di queste ultime e dei meccanismi di solidarietà vigenti. Timori peraltro alimentati anche da parte della propaganda di alcuni Regioni richiedenti, che hanno spesso cercato consenso sui procedimenti volti ad ottenere la differenziazione proprio facendo leva sulla insofferenza verso una — presunta — ingiusta redistribuzione di risorse finanziarie sottratte alle Regioni efficienti e virtuose <sup>(29)</sup>.

Occorre dunque chiedersi se davvero il regionalismo differenziato possa identificarsi con la visione di chi lo ritiene panacea di future diseguaglianze e della frantumazione di servizi nazionali quali la sanità o l'istruzione, oppure, contrariamente, possa essere definito come la risposta all'impossibilità delle Regioni più meritevoli di programmare e organizzare le proprie funzioni a motivo dell'asfissia provocata dal governo centrale <sup>(30)</sup>.

Ebbene, se si prende ad esempio l'ambito della sanità quale osservatorio privilegiato per valutare i possibili rischi di sperequazione portati dalla differenziazione — ambito peraltro al centro dell'attenzione di molti scettici e di molte letture critiche delle richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna —, si nota innanzitutto come l'impianto normativo statale esistente nel comparto sanitario sia solido e strutturato nel segno della garanzia di uniformità sul territorio nazionale <sup>(31)</sup>. Un tale apparato legislativo indica già limiti e principi generali che non possono essere intaccati dalle richieste regionali avanzate nell'ambito dell'attivazione dell'art. 116, co. 3. A ulteriore conferma, anche tutte le bozze di intese al momento disponibili sottolineano l'intenzione di voler rispettare, in tutti i settori in cui già sono previsti, i livelli essenziali delle prestazioni e dunque, indirettamente, la tutela dei diritti civili e sociali con essi garantiti. Del resto, quello della sanità è un ambito ormai fortemente regionalizzato, che non dovrebbe dunque risentire, nella sua struttura complessiva e negli equilibri sino ad ora esistenti, di modesti incrementi funzionali a favore di talune Regioni. Certo è che queste considerazioni rimangono corrette e veritiere laddove il dialogo Regioni-

---

<sup>(28)</sup> In particolare quelle del Sud Italia, come fotografato dal dossier del Servizio Studi del Senato: SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018.

<sup>(29)</sup> Non pochi timori pare far sorgere un approccio eccessivamente espansivo della differenziazione che anziché essere letto come strumento in grado di “consentire alle Regioni che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze” (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2019), viene interpretato come strumento per addivenire ad una differenziazione generalizzata su tutti gli oggetti contemplati nell'art. 116, co. 3.

<sup>(30)</sup> Sull'impatto della differenziazione rispetto alla garanzia di diritti sociali e servizi ad essi connessi, si legga anche C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 7/2018; E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, 7/2018.

<sup>(31)</sup> L. VIOLINI, *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 5-6/2015.



Stato, insieme all'auspicato maggiore e ulteriore sostanziale controllo parlamentare, funzionino appropriatamente nel senso di garantire un'azione dei diversi soggetti e delle differenti pretese regionali sempre coerente rispetto al contesto generale statale, capace di tutelare interessi nazionali ed evitare squilibri o disfunzioni. In altre parole è essenziale che le intese e la legge attuativa prevedano competenze circostanziate, chiare e precise nell'ambito sanitario per impedire che la differenziazione si traduca in distruzione o quanto meno messa in discussione del sistema sanitario nazionale. Devono pertanto essere inseriti con ancor più forza nel dialogo istituzionale i limiti e vincoli invalicabili e certi definiti dallo Stato nei confronti delle Regioni.

Talune pretese avanzate dalle Regioni attualmente attive quindi (ad esempio la richiesta di maggiore autonomia nella gestione dei servizi ospedalieri) appaiono del tutto coerenti e compatibili con l'assetto nazionale e la tutela dell'unità del sistema; se assecondate, tali richieste potrebbero portare con sé il valore aggiunto di consentire una differenziazione positiva in capo a Regioni virtuose ed efficienti, nel particolare aspetto della gestione della sanità, devoluto alla Regione stessa. In altri casi invece (gestione dei fondi sanitari integrativi ad esempio) le pretese regionali si scontrano con la normativa nazionale in materia nonché con le disposizioni costituzionali e dovrebbero quindi essere espunte dalle intese stesse in quanto incompatibili con i principi inderogabili.

Insomma, una corretta realizzazione del regionalismo differenziato, coerente e compatibile (dunque legittima) rispetto ad un ampio impianto normativo nazionale (i cui confini comunque devono essere oggetto di preliminare riflessione e determinazione), permette di attuare una differenziazione positiva e costruttiva, che può portare anzi a proficui esiti sia per la singola Regione che per l'intero servizio sanitario nazionale e che, d'altra parte, non mette a rischio neppure l'unità del sistema e la tutela di un diritto alla salute che deve essere uniformemente assicurato su tutto il territorio nazionale, come i LEP già garantiscono.

Queste riflessioni, per quanto riferite al peculiare ambito della sanità, possono fungere da esempio generalizzabile di una proficua e 'innocua' attuazione della differenziazione, che sia priva di effetti collaterali pericolosi per l'eguaglianza tra Regioni e l'unità dei servizi ma che possa anche rappresentare l'occasione di 'esportare' e far conoscere modelli virtuosi e di successo, potenzialmente espandibili in altre realtà regionali <sup>(32)</sup>. In altre parole, l'esistenza di livelli essenziali e principi fondamentali a garanzia dell'uniformità, stabiliti a livello nazionale, può essere considerato il contesto generale entro cui dare poi attuazione all'art. 116, co. 3 senza incorrere nel rischio di frammentazione dei servizi e di creazione di divari nelle garanzie dei diritti ad essi sottesi.

---

<sup>(32)</sup> Interessanti sul punto sono le indicazioni di R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2019, che delineano anche alcune proposte concrete sulle quali iniziare a sviluppare una riflessione seria e costruttiva.