

Data di pubblicazione: 22 settembre 2020

MARIA GRAZIA NACCI*

*Prospettive di attuazione del regionalismo differenziato o
asimmetrico nel post emergenza Covid-19*

SOMMARIO: 1. La differenziazione regionale nel quadro delle alterne vicende del regionalismo italiano - 2. Le più recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. - 3. L'emergenza sanitaria ed i suoi insegnamenti - 4. L'implementazione della leale collaborazione quale possibile chiave di volta della asimmetria regionale.

**1. La differenziazione regionale nel quadro delle alterne
vicende del regionalismo italiano**

Il cinquantesimo anniversario dell'istituzione delle Regioni ordinarie è coinciso con una crisi sanitaria, economica e sociale dalle dimensioni inedite, che ha messo a nudo numerosi limiti e carenze dell'ordinamento repubblicano italiano, tra cui, certamente, un posto di rilievo è occupato da quelli connessi alle problematiche relazioni fra centro e periferie.

L'eccezionale straordinarietà e gravità della situazione venutasi a determinare a causa dell'epidemia provocata dal *nuovo Coronavirus (2019 – nCoV)* ha imposto allo Stato e alle Regioni un enorme sforzo congiunto,

* Ricercatore a tempo indeterminato di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, mariagrazia.nacci@uniba.it.

con implicazioni di enorme rilievo sul piano del riparto di attribuzioni ed ha, inevitabilmente, riaperto il dibattito sul regionalismo asimmetrico o differenziato, in un momento in cui l'attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. sembrava ormai prossima e non più rinviabile.

Più in generale, si è riaperto il dibattito sul regionalismo italiano *tout court* e sulla necessità di un suo ripensamento.

La prospettiva del possibile perpetuarsi nel nostro ordinamento di un *modus operandi* improntato su una visione congiunturale dell'autonomia¹, che ha connotato da sempre l'evoluzione del sistema autonomistico italiano, producendo storture oggi più che mai evidenti, impone di riflettere attentamente su tali temi. Ed invero, la perdurante assenza di un progetto chiaro e ben definito di sviluppo del regionalismo italiano, le cui linee evolutive si dipanano attraverso un percorso poco lineare e a tratti contraddittorio, è all'origine dell'attuale quadro normativo caotico² che ha favorito grande conflittualità. E quella che si è rivelata una criticità importante già in tempi ordinari, è divenuta un limite particolarmente grave in tempi emergenziali.

Ripercorrere brevemente quelle linee di sviluppo può, dunque, essere utile per comprendere come si è giunti alla situazione attuale³, quali sono

¹ Di "uso congiunturale dell'autonomia" parla A. MORELLI, *Il re del Piccolo principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, n.1/2020, 11; ID., *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista Aic*, 3/2019, 114 ss.

² M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 8 febbraio 2019.

³ Si vedano le riflessioni sul punto di P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 8/2/2019.

le cause dei problemi odierni e quali i possibili interventi futuri, al fine di costruire un impianto capace di funzionare efficacemente in situazioni ordinarie e di reggere in quelle straordinarie.

Con la necessaria sintesi imposta dalla sede di questa riflessione, ci si limita qui a ricordare il continuo mutamento di prospettiva che ha da sempre caratterizzato l'evoluzione del nostro regionalismo⁴, evidente sintomo della sua endemica debolezza. Ed infatti, l'esperienza regionalista italiana, dopo un avvio fortemente ritardato, ha conosciuto una attuazione del Titolo V Cost. non lineare e soprattutto non conforme alle intenzioni dei Costituenti, ai quali era ben presente l'idea della *differenziazione regionale*⁵. Alle tendenze 'centrifughe' registrate sul finire degli anni '90⁶ e culminate nella riforma del Titolo V Cost. del

⁴ Sul tema, ampiamente, T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in *Federalismi.it*, n.4/2007.

⁵ Vale a dire, l'idea delle Regioni come enti politici in grado di assumere decisioni politiche, espressione delle istanze e delle esigenze dei territori, con una forte identità territoriale; cfr., *ex plurimis*, R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2018, 82 ss. Tuttavia, l'azione congiunta di legislatore statale e giudice costituzionale portò a connotare la funzione legislativa regionale come estremamente limitata e l'autonomia finanziaria come solo simbolica (finanza solo derivata e con vincoli di destinazione), con sostanziale fallimento del regionalismo politico e la configurazione delle regioni come grossi centri di amministrazione (*ex multis*, G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Le Regioni*, n.2/1980; sul tema ampiamente, F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale*, Milano, 1980; ID., *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992).

⁶ Quando alcune forze politiche intercettarono istanze di autogoverno che venivano da territori del nord del Paese e prospettarono il rilancio di una politica regionalista quale strumento per imprimere una riorganizzazione dell'ordinamento nazionale in termini di efficienza e di competitività sul piano internazionale ed europeo.

2001⁷, hanno fatto da contraltare le opposte tendenze ‘centripete’ affermatesi prima nella giurisprudenza costituzionale⁸ e poi anche nelle sedi della decisione politica (riforma costituzionale Boschi-Renzi)⁹; immediatamente dopo la bocciatura di tale revisione costituzionale al referendum del 4 dicembre 2016, si è registrata, ancora una volta, una tendenza evolutiva di segno esattamente opposto, una nuova fase regionalista, che nel post Covid-19 sembra, però, destinata ad esaurirsi rapidamente, perpetuando il moto incerto e confuso di un regionalismo privo di una vera identità.

Ebbene, su tali ultime fasi di sviluppo si soffermerà l’attenzione qui di seguito.

⁷ Riforma declamata nella propaganda politica come la svolta in senso federalista della nostra forma di Stato, che avrebbe dovuto produrre un notevole ampliamento delle sfere di autonomia regionale e locale. In realtà, come è noto, quella riforma è subito risultata di difficile interpretazione ed applicazione, avendo prodotto il nuovo assetto di poteri ivi disegnato un autentico caos (così A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c’è un ordine nel caos?*, in *Dirittiregionali.it*, n. 2/2018), con esasperazione dell’antagonismo tra Stato e Regioni e crescita esponenziale del relativo contenzioso costituzionale.

⁸ Il Giudice delle Leggi, come è noto, ha sostanzialmente riscritto il Titolo V Cost., con evidente *favor* per le istanze centralistiche, producendo un importante (ri)accentramento delle politiche decisionali a scapito delle autonomie territoriali, soprattutto nel contesto della crisi economico/finanziaria innescatasi nel 2007/2008 e dei conseguenti condizionamenti derivanti dall’appartenenza all’UE.

⁹ Tale revisione si proponeva, infatti, di aggiornare le previsioni costituzionali alla luce della predetta evoluzione giurisprudenziale, con chiara ri-centralizzazione di numerose competenze in capo allo Stato, operazione, invero, in qualche modo bilanciata dalla riforma del bicameralismo, con l’introduzione di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali.

2. Le più recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Nel 2017, come è noto, una nuova fase regionalista è stata avviata attraverso il rinnovato impulso all'attuazione dell'art. 116, comma 3, introdotto anch'esso in Costituzione con la riforma del 2001¹⁰.

Come è noto, tale disposizione prevede la possibilità per le Regioni ordinarie di accedere ad un regime derogatorio rispetto allo *ius commune* dettato dal Titolo V Cost., facendo, appunto, virare il nostro regionalismo verso un modello “differenziato” o “asimmetrico”, nell'ambito del quale ciascuna Regione, in ragione dei propri interessi e delle proprie peculiarità e specificità, sarebbe posta in condizione di acquisire forme e livelli di autonomia più ampi rispetto a quelli previsti dalla Costituzione uniformemente per tutte le altre.

Si assisterebbe, così, alla nascita di un *tertium genus* di regione: ordinarie, speciali e differenziate.

In particolare, è prevista la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni di autonomia con riferimento alle materie di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art.117 Cost., nonché, tra le materie assegnate in via esclusiva allo Stato dal

¹⁰ Come ricordano C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, n.17/2020, 19, tale norma fu inserita nella riforma del Titolo V dalla maggioranza di centrosinistra in modo improvviso e senza una previa ed adeguata ponderazione dei possibili effetti di sistema, con l'obiettivo di provare ad intercettare consenso elettorale nelle grandi Regioni settentrionali del Paese in vista delle elezioni politiche di quell'anno.

comma 2 del medesimo art. 117, quelle di cui alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) norme generali sull'istruzione ed s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione segue un procedimento articolato, che è innescato dall'iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali¹¹ e si conclude con una legge dello Stato, basata su una intesa tra lo Stato e la Regione ed approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. La norma richiede espressamente il rispetto dei principi costituzionali in tema di autonomia finanziaria di cui all'art.119 Cost.¹².

¹¹ R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, n.15/2019, 15, ricorda che nel Documento ANCI-UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, si afferma che la partecipazione degli enti locali ("sentiti gli enti locali"), deve tradursi "anche oltre la specifica previsione costituzionale, che certamente costituisce una soglia minima di partecipazione", "in un coinvolgimento attivo degli Enti locali in tutto il processo: dalla fase di elaborazione a quella di attuazione delle forme e condizioni particolari di autonomia, nonché a quella di monitoraggio e verifica delle esperienze progressivamente realizzate". Il luogo naturale della consultazione dovrebbe essere il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), nuovo organo necessario introdotto dall'art. 123 ultimo comma, riformato nel 2001, ma che vive alterne vicende nelle varie realtà regionali (sul tema, si consenta di rinviare a M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali fra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 3/2016; ID., *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista Aic*, n.4/2014). Ovviamente, ove non istituito il Cal, la consultazione potrebbe avvenire acquisendo singolarmente il parere degli enti locali, ovvero per il tramite delle rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale, scelta che, in assenza di indicazioni nella norma costituzionale di riferimento, è rimessa interamente alla Regione interessata.

¹² Tra questi, fondamentali il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (primo comma); il principio della disponibilità di risorse autonome (secondo comma) o comunque non vincolate (terzo comma) e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite (quarto comma); l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento (sesto comma)

Si tratta di una procedura molto complessa e non a caso fino ad oggi tale disposizione non ha trovato ancora attuazione, nonostante siano stati intrapresi nel tempo diversi tentativi in tal senso¹³.

Ebbene, come già ricordato, un nuovo impulso in tale direzione è stato dato nell'autunno 2017 dalle iniziative di tre Regioni, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto¹⁴, che hanno sottoscritto dapprima, il 28 febbraio 2018, degli “accordi preliminari” con il Governo Gentiloni¹⁵ e l'anno

(cfr. Servizio Studi del Senato, XVIII legislatura, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019 n. 104, 13 ss.).

¹³ I primi tentativi sono stati posti in essere dalla Toscana nel 2003, poi da Lombardia e Veneto nel 2006/2007, dal Piemonte nel 2008 (per una ricostruzione di tali iniziative, si veda il § 5 del Dossier n.16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, maggio 2018, a cura dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali - Servizio Studi del Senato). Sul punto, *ex plurimis*, cfr. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2/2007; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008.

¹⁴ Come è noto, il procedimento è stato attivato in Veneto e Lombardia con la convocazione di referendum consultivi nell'ottobre del 2017, mentre in Emilia-Romagna con l'approvazione di una risoluzione del Consiglio regionale che impegnava la Giunta regionale ad avviare un negoziato con il Governo centrale per l'attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. A proposito della modalità prescelta dalle prime due Regioni, è noto che la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile far precedere l'avvio del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, dallo svolgimento di un referendum consultivo volto ad acquisire l'orientamento dei propri cittadini sul punto, sebbene manchi una previsione in tal senso nella norma costituzionale di riferimento (sent. n. 118 del 2015 su cui, tra gli altri, cfr. G. FERRAIUOLO, [La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito \(in parte\) prevedibile](#), in [Federalismi.it](#), n.20/2015).

¹⁵ Sull'opportunità della frettolosa firma di tali protocolli a Camere sciolte e con poteri dell'Esecutivo ridotti alla ordinaria amministrazione, cfr. M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rass. online*, n. speciale 2/2019, 9 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, *ibidem*, 4. Sugli accordi del 2018, in generale, *ex plurimis*, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia e Emilia Romagna?*, in [Federalismi.it](#), n. 6/2019; G. PICCIRILLI, *Gli*

successivo, il 25 febbraio 2019, hanno siglato con il primo Governo Conte le intese¹⁶, che avrebbero dovuto costituire la base per la legge rinforzata statale attributiva delle nuove competenze.

Numerose le criticità emerse. In particolare, la scarsa chiarezza sulle trattative tra Governo e Regioni richiedenti¹⁷: le intese facevano riferimento in maniera generica ad un numero considerevole di materie da trasferire¹⁸, alcune particolarmente delicate come la sanità e l'istruzione, in assenza di una generale previa definizione dei livelli

“Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in www.dirittiregionali.it, 21 aprile 2018.

¹⁶ Cfr. i testi pubblicati sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁷ Come ha evidenziato L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, in www.osservatoriosullefonti.it, 4, da un dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati emerge che “il Dipartimento per gli affari regionali è stato sede di incontri tra le autorità regionali competenti in ogni singola materia da trasferire indicata dalla Regione e i tecnici del Ministero competente per la medesima materia, senza che si possano evincere i problemi e le soluzioni che in tale tavolo venivano discussi. Da questa sorta di stasi nel rendere pubblico lo svolgimento delle discussioni e dalla situazione confusa e poco trasparente che ne consegue emerge poi, come annunciato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019 n. 44, un nuovo testo delle bozze di intese, il cui contenuto pubblicato ufficialmente dalle Istituzioni è però limitato solo alla parte generale (il Titolo I infatti concerne le sole ‘Disposizioni generali’)”, mentre le disposizioni relative alle competenze nello specifico non sono mai state rese pubbliche creando un clima di grande incertezza. Solo tre mesi dopo, con la data 15 maggio 2019 sono circolate (non sui siti delle tre Regioni o del Governo, ma sul sito Roars) tre bozze contenenti le disposizioni generali (titolo primo) e le nuove competenze da passare alla Regione (titolo secondo), riportando in due diverse colonne le disposizioni accolte dai Ministeri e, nell'altra colonna, le proposte della Regione non assentite (cfr. sul punto, M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n.22/2019, 9.). Evidente la marginalità che in tutto il procedimento è stata, sinora, riservata al Parlamento.

¹⁸ Le intese sottoscritte nel 2019 prevedevano il trasferimento di 23 materie alla Regione Veneto (vale a dire tutte le materie ex art. 117, terzo comma), di 20 materie alla Regione Lombardia (restavano escluse le materie relative a giudici di pace, casse di risparmio ed enti di credito fondiario), di 16 materie all'Emilia Romagna (escluse materie come energia, porti e aeroporti, professioni e comunicazione).

essenziali delle prestazioni¹⁹, finalizzata alla salvaguardia dell'uniforme godimento e tutela dei diritti sull'intero territorio nazionale²⁰.

Nessuna indicazione chiara, inoltre, in ordine alle funzioni che rispetto a quelle materie sarebbero state esercitate a livello regionale (legislativa o amministrativa), con rinvio della puntuale individuazione e specificazione ad una serie di decreti del Presidente del Consiglio²¹, adottati in base a un testo concordato con una Commissione paritetica²².

¹⁹ Invero, nella materia sanitaria i livelli essenziali di assistenza sono già stati individuati dal d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, che ha sostituito il d.p.c.m. del 29 novembre 2001, con cui i LEA erano stati definiti per la prima volta. Certo, il fatto che in un ventennio, in una materia così delicata si siano registrati solo due interventi, dimostra l'assenza di “[...] un serio impegno statale nell’individuazione dei livelli essenziali (anche negli altri settori di fruizione dei diritti e soprattutto dei diritti sociali) ed incide direttamente (e in negativo) sull’eguaglianza sostanziale, cioè sulla garanzia della a-territorialità nella fruizione”; così A. MORELLI-A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n.2/2020, 3.

²⁰ Sui profili problematici connessi alle materie oggetto di avocazione si vedano le riflessioni di A. BONOMI, R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, 12 ss.

²¹ Sull’ ‘impropria centralità’ dei d.p.c.m., G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, 24-27; 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 Aic*, n. 4, 2019, 6, rileva come tali provvedimenti (concretamente) attuativi del disegno del regionalismo differenziato non sarebbero soggetti «a nessuna forma di controllo se non a quella interna degli organi di Governo coinvolti caso per caso».

²² Le Commissioni paritetiche, composte da componenti designati dal Ministero degli affari regionali e dalla Giunta regionale, in pari numero, avrebbero avuto poteri molto ampi, ove si consideri la definizione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le modalità della loro attribuzione, così come le forme di raccordo con le amministrazioni centrali. Sul tema, R. BIN, 2019, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia differenziata: allegrementemente verso l’eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 3/2019, 2, il quale sottolinea con preoccupazione il ruolo demandato a tali commissioni, di fatto chiamate a “riempire di contenuti la scatola vuota intitolata ‘autonomia differenziata’”.

Infine, una insufficiente chiarezza era riscontrabile anche in relazione al finanziamento delle competenze regionali oggetto di tale attribuzione ed in ordine al nuovo assetto finanziario che ne sarebbe derivato²³, aspetti anch'essi rinviati, per la definizione, a provvedimenti successivi all'approvazione della legge rinforzata in discorso²⁴.

Tale ultimo punto appariva particolarmente delicato in quanto la richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni interessate, in realtà, non mirava tanto ad avere nuove competenze, quanto all'acquisizione di maggiori risorse connesse all'esercizio delle nuove competenze. Una "corretta" differenziazione dovrebbe, invece, procedere in senso inverso: chiedere di poter esercitare delle competenze che consentano di adottare soluzioni diversificate in relazione alle peculiarità del territorio e di promuovere vere politiche di settore, oggi

²³ Cfr. L. VIOLINI, op. cit., 11, la quale richiama le analisi sul punto di A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rass. online*, n. speciale 2/2019; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, *ibidem*; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019.

²⁴ Cfr. L. VIOLINI, op. cit., 7, la quale ricorda in base alla bozza di intesa del 2019, il finanziamento dello Stato alla Regione, necessario all'espletamento delle ulteriori forme di autonomia, trasferite e assegnate mediante intesa, avrebbe dovuto essere "stabilito da una Commissione paritetica sulla base della spesa storica dello Stato nella Regione e sulla base dei fabbisogni standard che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse".

rese impossibili per lo spezzettamento delle funzioni ripartite tra Stato e Regioni, e, poi, su queste disegnare il nuovo assetto finanziario.

La diversa prospettiva in cui sono state portate avanti le iniziative in discorso era evidente già nei quesiti referendari di cui alla legge veneta, sottoposti al vaglio del Giudice delle Leggi²⁵, ove appariva chiara l'intenzione di ottenere all'esito di tale procedimento di differenziazione, il trattenimento *in loco* della maggior parte del gettito tributario riscosso sul territorio²⁶, con scarsa considerazione dei principi di coesione e solidarietà economica e sociale²⁷. Ecco, dunque, che il rinvio in ordine a tali aspetti, profilava il serio rischio che il regionalismo differenziato, anziché strumento di crescita e di maggiore efficienza delle Regioni, potesse divenire un espediente per favorire il trasferimento di risorse aggiuntive a territori con una capacità fiscale già maggiore rispetto ad altri²⁸, con buona pace dei doveri costituzionali di solidarietà politica,

²⁵ Cfr. la già ricordata sentenza n.118/2015.

²⁶ Basti pensare (come ricorda criticamente M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., 6) che il progetto di legge statale approvato dal Consiglio regionale veneto il 15 novembre 2017, prevedeva (art.2) l'attribuzione alla Regione Veneto di nove decimi del gettito sia dell'IRPEF, che dell'IRES e dell'IVA, nonché la responsabilità esclusiva del proprio sistema sanitario regionale, finanziato solo dal bilancio regionale, come nelle regioni speciali (con eccezione della Sicilia).

²⁷ Sul tema, tra tutti, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *www.federalismi.it*, 13, 2019, 9 ss.; ID., *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 5, per il quale: "Riconoscimento e tutela delle formazioni sociali naturali, riconoscimento e promozione delle autonomie territoriali, garanzia dei diritti e libertà fondamentali sono i tasselli fondanti la nuova identità dello Stato democratico che basa ora la sua reale legittimazione su un presupposto di tipo giuridico-positivo, oltre che etico, in cui trova particolare attenzione la previsione generalizzata in capo ai singoli cittadini dei 'doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale' (art. 2 Cost.)".

²⁸ Come sottolineato da M. CARLI, op. cit., 6, negli accordi di febbraio 2018, con disposizione pressoché identica (art. 4, comma primo, lettera c), si prevedeva che i

economica e sociale, intesi quali obblighi di mutuo sostegno fra le componenti costitutive della Repubblica²⁹.

Evidente, inoltre, la marginalizzazione del ruolo del Parlamento, cui sembrava attribuirsi solo il potere di accogliere o rigettare *in toto* il testo blindato dalla previa intesa. Un profilo anch'esso di forte criticità, laddove si consideri che l'approvazione parlamentare prevista dall'art.116, comma 3, Cost. non si configura come passaggio meramente formale, bensì quale garanzia di una valutazione ponderata da parte dell'organo rappresentativo in ordine all'armonico inserimento dell'autonomia negoziata dalla regione nel complessivo ordinamento

fabbisogni standard, che dovrebbero sostituire la spesa storica relativa alle nuove competenze attribuite, dovrebbero essere determinati con riferimento, anche, al *gettito dei tributi maturati nel territorio regionale*, previsione che fa paventare un sistema di finanziamento riferito al residuo fiscale e, in quanto tale, fortemente penalizzante per il sud. Negli accordi di febbraio 2019, si prevede, poi, che, in mancanza della determinazione dei fabbisogni standard, il finanziamento delle nuove funzioni delle Regioni avvenga in misura non inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse, soluzione che favorirebbe le Regioni richiedenti l'intesa perché, di regola, la spesa statale al nord è più bassa di quella al sud e quindi il valore medio è, per le Regioni del nord, più alto della spesa storica, con la conseguenza che queste regioni potrebbero contare su risorse maggiori. Circostanza che ovviamente potrebbe indurre, anche a non procedere alla determinazione dei fabbisogni standard.

²⁹ E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *piemonteautonomie.cr.piemonte.it*, 5, sottolineano, al riguardo, che “le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerano la regione che le ha ottenute dall'obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre regioni e alla Repubblica”; sul tema, cfr. anche M. BELLETTI, *Costituzione Fiscale Multilivello*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018, 11; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *Dirittifondamentali.it*, 17 maggio 2019, 21. Sui rischi connessi all'impianto delle bozze di intese cfr. l'analisi di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019.

repubblicano, al fine di evitare contrasti insuperabili fra istanze autonomistiche ed istanze unitarie³⁰.

Con l'insediamento del secondo Governo Conte (M5S- PD- LEU), il tema del regionalismo differenziato non è stato abbandonato, ma ripreso con l'intento, però, di tener conto e superare le criticità sollevate dalle intese sottoscritte in precedenza, assicurando il rispetto del principio di coesione nazionale e di solidarietà³¹. In tale ottica, il Ministro per gli affari regionali nello scorso autunno ha preannunciato la presentazione in Parlamento di un'iniziativa legislativa volta a disegnare una cornice normativa unitaria³², entro cui potranno definirsi gli interventi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Evidente l'intento di ridare centralità al Parlamento, chiamato, innanzitutto a delineare il quadro entro cui devono muoversi le intese,

³⁰ Cfr. sul punto, fra gli altri, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019.

È, peraltro, appena il caso di ricordare che se già dubbi di costituzionalità ha sollevato la previsione che consente alla legge rinforzata statale di derogare il riparto di competenze disposto dalla Costituzione [L. ELIA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, 23 ottobre 2001, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 18 ss.], certamente non sarebbe ammissibile far conseguire sostanzialmente tale effetto ad una intesa tra Governo e Regione.

³¹ È noto che il regionalismo differenziato aveva rappresentato un elemento divisivo nell'ambito del primo Governo Conte (sostenuto da Lega-M5S), che vedeva la Lega proiettata verso una rapida attuazione di quel progetto di asimmetria regionale ed il M5S che frenava tale corsa, nel timore che la differenziazione come sin lì congegnata potesse porre le basi per nuovi e più netti divari tra il Nord ed il Sud del Paese con possibili negative ripercussioni elettorali.

³² In dottrina, sul tema della necessità o meno di una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., il dibattito è aperto. *Ex plurimis*, si vedano A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.

quindi, con un intervento decisivo già a monte, oltre che a valle, del procedimento *de quo*³³. In tale proposta di legge è data priorità alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard, capovolgendo l'impostazione precedente, la quale stabiliva, appunto, l'attuazione del regionalismo differenziato e, solo in un secondo momento, la determinazione di fabbisogni standard.

Nelle dichiarazioni del Ministro, la legge avrebbe dovuto essere approvata entro la fine del 2019 o l'inizio del 2020, in modo da consentire il nuovo avvio delle trattative non solo con le tre Regioni che avevano trattato con i Governi Gentiloni ed il primo Governo Conte, ma con tutte le Regioni interessate ad intraprendere tale percorso³⁴.

³³ È previsto che l'accordo tra la singola Regione e il ministero debba essere sottoposto all'esame delle Commissioni parlamentari competenti, chiamate a trasmettere, entro 60 giorni, i loro pareri a governo e Regione. Infine, entro 30 giorni dalla sottoscrizione dovrà intervenire la delibera del Governo sul disegno di legge da presentare al Parlamento.

³⁴ Grande, infatti, l'attenzione riservata al tema anche dalle altre Regioni, le cui iniziative sono state avviate in buona parte anche sotto la spinta della preoccupazione di possibili ripercussioni negative dall'esito dei suddetti procedimenti emiliano, lombardo e veneto e nell'intento di mitigarne gli effetti. In particolare, i Consigli regionali di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito al Presidente l'incarico di attivare il negoziato con il Governo per l'attuazione del regionalismo differenziato, mentre in Basilicata, Calabria e Puglia hanno assunto iniziative preliminari, senza tuttavia giungere al formale conferimento di un mandato in tal senso. Come è stato rilevato, nessuna delle suddette Regioni ha fatto proposte per tutte le materie, come il Veneto: 9 materie la Liguria, 10 la Toscana, 7 la Campania, 6 la Calabria e 8 il Piemonte. L'Abruzzo, ultima ad attivarsi, ha costituito una commissione per affrontare il tema dell'autonomia differenziata (così M. CARLI, op. cit., 3). Cfr. per approfondimenti il Servizio Studi del Senato, XVIII legislatura, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019 n. 104, § 6, 23 ss.

3. L'emergenza sanitaria ed i suoi insegnamenti

All'inizio del 2020 l'Italia si è trovata, invece, ad affrontare una crisi senza precedenti, che ha decisamente imposto la necessità di modificare l'ordine delle priorità dell'azione politica.

L'emergenza Covid-19 ha mostrato in tutta la loro gravità le innumerevoli criticità del nostro sistema, tra le quali si staglia altissima l'endemica incertezza e debolezza del regionalismo italiano, sviluppatosi in modo confuso, secondo vicende alterne e prospettive mutevoli, ora a vocazione federalista, ora in senso esattamente opposto³⁵, con altalenanti atteggiamenti di valorizzazione e di ridimensionamento dell'autonomia delle entità sub-statali, ispirati non già da ben definiti modelli di sviluppo del sistema, ma da esigenze politiche contingenti.

Certamente in tale retroterra è da rinvenire l'origine e la spiegazione della confusione del quadro normativo e istituzionale attuale, resa quantomai evidente dalla necessità di far fronte efficacemente all'epidemia provocata dal Coronavirus³⁶.

Ed è ragionevole pensare che le criticità attuali sarebbero cresciute in maniera esponenziale nell'ipotesi in cui fosse stata portata a termine l'attuazione del regionalismo differenziato nelle modalità prefigurate dalle

³⁵ Sul punto, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, in www.osservatoriosullefonti.it, 2.

³⁶ Per tale analisi, cfr. *ex multis*, V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 2 aprile 2020, 985; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n.2/2020, 22 ss.; M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, 1-2020.

bozze d'intesa stipulate dallo Stato con le tre suddette Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), peraltro risultate le più duramente colpite dall'emergenza sanitaria in atto.

Ove le numerosissime competenze oggetto di richiesta di avocazione avanzata dalle citate Regioni sulla base di una interpretazione estremamente lata della norma costituzionale di riferimento - tra cui, appunto, tutela della salute, istruzione, politica industriale, fiscalità, governo del territorio, commercio con l'estero, professioni, protezione civile, ricerca scientifica e tecnologica, porti e aeroporti, ecc. - tutte fortemente incise dalla crisi, fossero effettivamente transitate in via esclusiva in capo a quelle Regioni, nelle forme e con le modalità di cui alle suddette bozze di intesa, il quadro normativo sarebbe risultato ancor più intricato e la gestione dell'emergenza, soprattutto nella fase più acuta, avrebbe potuto risultare ben più complessa di quanto non sia avvenuto.

La crisi in atto ha reso necessaria l'adozione, in tempi rapidi, di provvedimenti eccezionali sull'intero territorio nazionale: è appena il caso di ricordare la chiusura obbligatoria delle scuole e delle attività produttive, le restrizioni a numerose libertà fondamentali, prima fra tutte la libertà di movimento, le misure in materia fiscale, finanziaria e creditizia, le deroghe sui mutui, le norme in tema di sussidi straordinari, il varo di ammortizzatori sociali, le deroghe ai rapporti di lavoro per l'assunzione di personale sanitario. Come è stato osservato³⁷, un intervento così massiccio su così tanti terreni contestualmente non

³⁷ C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *laCostituzione.info*, 2 marzo 2020, www.lacostituzione.info.

avrebbe potuto essere dispiegato che dallo Stato, magari con una più ampia interlocuzione con le Regioni, ma certamente non da ciascuna di esse singolarmente.

Ma se già allo stato attuale, gli enti periferici hanno opposto non poche resistenze rispetto ad una gestione unitaria dell'emergenza, è facile immaginare che ove la pandemia fosse arrivata dopo la compiuta realizzazione di *quel* regionalismo differenziato, probabilmente i contrasti fra governo centrale e governi regionali, che soprattutto nella fase iniziale di gestione della crisi si sono determinati frapponendo ostacoli alla rapida assunzione di decisioni, sarebbero stati più accesi e di difficile superamento.

L'emergenza sanitaria ha palesato l'irragionevolezza intrinseca nelle previsioni dell'art.116, comma 3, Cost., che richiamando l'art.117 Cost., consente l'avocazione alle regioni ordinarie anche di materie (moltissime incise proprio dai provvedimenti emergenziali imposti dalla crisi sanitaria), che, come hanno dimostrato nel tempo l'esperienza storica e la giurisprudenza costituzionale, non hanno, in realtà, una vocazione prettamente regionale, ma sono portatrici di interessi dal carattere tendenzialmente unitario e richiedono, pertanto, la necessaria azione unitaria statale³⁸.

³⁸ Così R. CARIDÀ, op. cit., 4. Come osserva C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in www.economiaepolitica.it, n.17/2019, 4: “[...] il titolo V della Costituzione del 2001 ha attribuito alle regioni, ad esempio, «commercio con l'estero», cioè una materia in cui con tutta evidenza entra in gioco un interesse che certamente trascende quello delle singole regioni; «tutela e sicurezza del lavoro», che dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale, inerendo alla tutela della persona umana; «ricerca scientifica e tecnologica» che

Ed invero, la regola geometrica, apparentemente semplice, mediante la quale l'art. 117 Cost. novellato nel 2001 (richiamato nell'art.116, comma 3) si proponeva di disciplinare il riparto delle competenze legislative, attraverso l'indicazione di elenchi di materie, è stata letteralmente travolta dalla giurisprudenza costituzionale, sicché “il quadro delle competenze presenta oggi confini mobili e fluidi e le incertezze che lo connotano non possono non riflettersi anche sui procedimenti di ‘differenziazione’ ”³⁹.

Di tutto ciò che è accaduto in questi vent'anni dalla Riforma del Titolo V Cost. non può non tenersi debitamente conto nel momento in cui si vuol procedere all'attuazione dell'art.116, comma 3, nella consapevolezza che “ampliare la competenza delle regioni in materie in cui è assente la dimensione solo regionale dell'interesse è un'operazione che accentuerebbe l'irragionevolezza di quel riparto di competenze cui con fatica la Corte costituzionale ha dovuto farsi carico, con la conseguenza

dovrebbe rappresentare il fondamento della crescita economica, sociale e culturale dell'intero paese; «tutela della salute», connessa a un diritto che la stessa Costituzione all'art. 32 definisce «fondamentale»; «porti e aeroporti civili», ossia opere strategiche per il sistema paese, senza nemmeno considerare che alcune regioni, a causa delle loro dimensioni e dei loro confini, non hanno né porti né aeroporti; «grandi reti di trasporto e di navigazione», cioè di reti di trasporto che per essere appunto «grandi» necessariamente trascendono i confini di una sola regione, e che alle volte sono di interesse sovranazionale; «ordinamento della comunicazione», cioè una materia che va regolata oramai su un piano che trascende gli stessi confini dello Stato, arrivando sino ad attribuire alle regioni compiti in cui l'aggettivo «nazionale» qualifica addirittura la competenza stessa, come nel caso della «produzione, trasporto e distribuzione *nazionali* dell'energia». Tutto ciò senza considerare che materie la cui stretta attinenza agli interessi strategici del paese, come i «davori pubblici» o i «servizi pubblici», a seguito della tecnica di riparto introdotta nel 2001, sono confluite nella potestà residuale delle regioni, cui spetta tutto ciò che non è attribuito espressamente allo Stato”.

³⁹ Così, M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, in www.osservatoriosullefonti.it, 15.

di attribuire nuovamente un potere delicatissimo al giudice delle leggi che sarebbe chiamato, ancora una volta, a riordinare un quadro ordinamentale che riforme maldestre inesorabilmente confondono”⁴⁰.

La grave crisi nella quale il Paese è piombato ha dato una lampante dimostrazione di tali contraddizioni intrinseche e delle tensioni ulteriori cui si rischia di sottoporre il sistema proseguendo in quella direzione.

L’esperienza di quest’ultimo periodo insegna, peraltro, che occorre distinguere le fasi ordinarie da quelle straordinarie della vita della Repubblica, perché ciò che può apparire preferibile nelle prime (allocazione regionale di determinate competenze, in nome dell’efficacia ed efficienza dell’azione), potrebbe, in fasi straordinarie, porre problematiche di difficile, se non impossibile, gestione da parte della singola Regione, situazioni in cui è, invece, fondamentale la regia nazionale.

E di tale diversa situazione occorre tener conto anche in sede di definizione dei profili finanziari connessi agli spostamenti competenziali⁴¹, producendo analisi dettagliate delle risorse necessarie

⁴⁰ Così C. IANNELLO, op. cit., 4.

⁴¹ Così C. BUZZACCHI, op. cit., secondo la quale “Lo scenario contingente spinge allora a domandarsi se la valutazione ‘a tavolino’ della capacità delle tre Regioni della zona ‘gialla’, che è stata effettuata in tempi non di coronavirus, di poter assumere una cospicua quantità di competenze concorrenti sia confermata come adeguata anche in un frangente ben diverso, di pressione e di imprevedibilità. Il dubbio che si avanza è che tale valutazione, che ha riguardato la capacità delle strutture amministrative e la sostenibilità finanziaria in una prospettiva di esercizio ordinario delle funzioni, risulti inaffidabile e inattendibile allorché una realtà ben diversa, di vera e propria emergenza e dunque di esercizio straordinario delle funzioni, veda questi territori in oggettive e comprensibili difficoltà, e curiosamente proprio con riferimento a quelle due potestà –

per assumere *in toto* la responsabilità di materie qualitativamente e quantitativamente rilevanti, onde valutare correttamente quello che occorre in tempi ordinari, ma anche e soprattutto in tempi straordinari. Ineludibile si rivela, invero, una attenta valutazione di tutti tali aspetti quando e se si tornerà a parlare dell'attuazione dell'art.116, comma 3, Cost.

4. L'implementazione della leale collaborazione quale possibile chiave di volta della asimmetria regionale

È noto che i contrasti registrati tra Stato ed enti periferici soprattutto in alcune fasi della crisi in atto, unitamente alla confusione e al disorientamento prodotto fra i cittadini dall'impressionante quantità di atti normativi quotidianamente emanati a tutti i livelli istituzionali di governo (decreti-legge, d.p.c.m., ordinanze di Ministri, Presidenti di Regione e Sindaci, che dispongono vincoli e divieti, anche in antitesi tra loro)⁴², hanno non solo posto l'esigenza di una riforma della normativa relativa alla gestione delle emergenze sanitarie e della sua semplificazione⁴³, ma ha, altresì, aperto la strada, nel dibattito politico e

istruzione e tutela della salute – che erano state messe al centro della loro domanda di differenziazione”.

⁴² Per una ricostruzione della catena normativa dell'emergenza, cfr. M. LUCIANI, op. cit., 3 ss.

⁴³ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, disponibile in <http://www.sossanita.org/archives/9895>, osserva che “sarebbe necessario ed opportuno che lo Stato emanasse – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – una legge contenente i principi generali di una materia (la tutela della salute), in cui fossero contenute norme precise sul *modus operandi* delle autorità statali, regionali e locali in caso

dottrinale, all'idea della necessità di rimettere mano alla Costituzione, di avviare un nuovo ciclo politico-istituzionale, in cui i temi del regionalismo differenziato, del federalismo, della *devolution* appaiono destinati a perdere *appeal* a tutto vantaggio di un forte recupero in capo allo Stato di numerose competenze sinora decentrate.

Si è parlato di ricentralizzare integralmente il sistema sanitario⁴⁴, nonché di introdurre una “clausola di supremazia”⁴⁵ per consentire allo Stato d'intervenire in materie non riservategli in esclusiva quando richiesto dall'esigenza di tutela dell'interesse nazionale⁴⁶.

di epidemie e altre emergenze sanitarie. Il caos attuale è, in buona parte, frutto dell'assenza di una tale legislazione di inquadramento sistematico, che non si è pensato di predisporre in tempi normali. Le norme contenute nella legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, appaiono lacunose e insufficienti, specie sul punto cruciale degli ambiti reciproci delle competenze dello Stato e delle Regioni. È sufficiente compiere una lettura sistematica degli artt. 7, 11 e 32 della legge ora citata, per rendersi conto che rimangono margini di incertezza e ambiguità non tollerabili in situazioni di emergenza, come quella attuale, in cui di tutto c'è bisogno tranne che di conflitti istituzionali, che aumentano lo smarrimento e la confusione”

⁴⁴ Idea criticata da R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020, www.lacostituzione.info, per il quale occorrerebbe “ricordare l'inefficienza del sistema centralizzato che precedeva la riforma del 1978, una delle poche grandi riforme fatte in Italia” grazie alla quale “oggi il nostro sistema sanitario è tra i migliori del mondo: e anche tra quelli che costano di meno, se paragonato agli altri paesi europei”; “Ricentralizzare il servizio sanitario distruggerebbe invece tutto quello che in tante regioni si è fatto e riporterebbe la garanzia dell'effettività dei nostri servizi nelle mani di una burocrazia ministeriale che non si mostra capace di esercitare nemmeno le funzioni fondamentali che oggi le sono assegnate”. Sul tema, cfr. anche A. MORELLI-A. POGGI, *op.cit.*, 1 ss.

⁴⁵ Clausola che riecheggia quella prevista nella legge di revisione Renzi-Boschi, come noto non approvata dal corpo elettorale in occasione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

⁴⁶ Come osserva A. MORELLI, *Il re del Piccolo principe ai tempi del coronavirus*, cit., 15: “si torna a prospettare modifiche strutturali dell'ordinamento non già sulla base di serie analisi d'impatto e di fattibilità delle stesse, ma in riferimento alle specifiche esigenze di una particolarissima situazione d'emergenza, perseverando nell'applicazione di un metodo che troppi danni ha già prodotto. Passata l'emergenza, quali effetti avrebbe il

Tuttavia, se è senz'altro doveroso, alla luce di quanto è accaduto, ripensare l'attuazione del 116, comma 3, non altrettanto ineluttabile appare un nuovo intervento sul testo costituzionale, almeno nel senso su indicato.

Ed infatti, esiste già in capo allo Stato un potere introdotto dalla revisione costituzionale del 2001 proprio come contraltare all'ampliamento delle competenze regionali, posto a presidio, tra l'altro, della tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁴⁷, ed è il potere sostitutivo straordinario previsto dal vigente art. 120 Cost.⁴⁸ che consente al Governo di sostituirsi alle Regioni ed agli enti locali in una serie di casi, tra i quali rientra certamente il contenimento di una epidemia. Esperiti tutti i tentativi di accordo imposti dal regionalismo cooperativo, compatibilmente con la gravità della situazione e con la necessità di intervenire rapidamente, il Governo ha il potere di assumere la responsabilità della decisione unitaria, quando ciò sia indispensabile per la salvaguardia degli interessi supremi indicati nella medesima norma costituzionale.

depotenziamento delle autonomie sull'ordinaria gestione della sanità o delle altre competenze al momento esercitate dalle Regioni?".

⁴⁷ Lo ricorda anche T. GROPPÌ, *La democrazia paritaria alla prova dell'inerzia della Regione Puglia*, disponibile su https://27esimaora.corriere.it/20_luglio_26, la quale ritiene senz'altro attivabile tale potere sostitutivo anche in relazione all'omissione legislativa regionale, il cui primo caso si sta realizzando proprio nelle more della redazione del presente contributo: infatti, con provvedimento del 23 luglio il Presidente del Consiglio dei ministri ha diffidato la Regione Puglia ad adeguarsi, entro il termine del 28 luglio, ai principi della legge del 2016, *in primis* la doppia preferenza di genere; in caso contrario, il Governo minaccia di intervenire direttamente (presumibilmente con un decreto-legge.)

⁴⁸ Cfr. A. MORELLI, op. cit., 15.

In questo senso l'art.120 Cost. consente già una temporanea centralizzazione delle competenze, funzionale al contrasto dell'emergenza⁴⁹.

D'altro canto, come ha di recente sottolineato la Presidente della Corte costituzionale, la chiave per affrontare efficacemente l'emergenza è nella "leale collaborazione", che deve costantemente guidare i rapporti tra lo Stato e le regioni e che rappresenta il risvolto istituzionale della solidarietà⁵⁰.

L'esperienza di questi mesi⁵¹ dimostra, tuttavia, che il principio di leale collaborazione, elevato al rango di generale principio organizzativo dalla giurisprudenza costituzionale⁵², continua a vivere una difficile implementazione nel nostro ordinamento e che il vero e più grande limite del regionalismo italiano risiede probabilmente proprio nell'incapacità di evolvere verso il modello del regionalismo cooperativo. La mancata valorizzazione di meccanismi di intesa e di raccordo tra Stato ed enti territoriali, fondamentali ove vi siano intrecci di competenze e

⁴⁹ Così G. SILVESTRI, op. cit.

⁵⁰ Cfr. la Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, disponibile in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf.

⁵¹ Sul tema si vedano le interessanti riflessioni di V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici e rischiosi*, in *Dirittifondamentali.it*, 20 aprile 2020; G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, n.15/2020; C. EQUIZI, *Il difficile dialogo tra stato e regioni al tempo del coronavirus: dov'è la leale collaborazione?*, in *Dirittifondamentali.it*, 10 giugno 2019.

⁵² Cfr. fra gli altri, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, 2008; A. ANZON, *La leale collaborazione come principio di governo dei rapporti tra Stato e regioni*, in A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 135 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1321 ss.

commistioni di livelli di interesse che non rendano possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze e rendano, invece, necessario un reciproco coinvolgimento istituzionale ed un coordinamento dei diversi livelli di governo, rappresenta, indubbiamente, la maggiore lacuna del sistema dei rapporti tra livelli territoriali di governo disegnato dalla riforma del 2001⁵³.

Eppure, proprio tale implementazione, anche attraverso interventi sugli strumenti organizzativi e procedurali di svolgimento del principio di leale collaborazione, potrebbe consentire di centrare efficacemente l'obiettivo della differenziazione regionale, che, come già detto, risponde ad una logica ben presente già ai nostri Costituenti e che ha trovato nuove potenzialità di realizzazione soprattutto dopo la riforma del 2001 al fine di superare quella che è una anomalia tutta italiana⁵⁴.

In altri termini, il piano del dialogo, della interlocuzione e della mediazione collaborativa, potrebbe meglio di qualunque altra modalità condurre al tanto atteso risultato dell'asimmetria regionale attraverso,

⁵³ Si tratta, in realtà, di una esigenza già avvertita in epoca di molto antecedente alla riforma del 2001; cfr. in tal senso F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale*, cit., 223 ss.; ID., *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, cit., spec. 87 ss.

⁵⁴ Si osserva efficacemente che "Il regionalismo, infatti, è, *pour cause*, differenziazione, altrimenti non avrebbe motivo di esistere. Le Regioni sono nate per rendere il sistema più democratico ma ciò inevitabilmente sfocia nella differenziazione, poiché significa consegnare alle comunità regionali talune scelte che incidono sulla vita delle comunità stesse. Quando, dunque, si addebita al regionalismo la differenziazione come esito delle politiche regionali si mette in campo un'argomentazione del tutto inconfidente. Il tema, semmai, è fin dove si può spingere quella differenziazione, tema, appunto che percorre tutti i sistemi decentrati"; così A. MORELLI-A. POGGI, op.cit., 4.

innanzitutto, la piena attuazione del Titolo V Cost.⁵⁵, sia in relazione al riparto delle competenze legislative, fortemente alterato a scapito delle Regioni a causa delle pressoché sistematiche impugnazioni statali, spesso avallate dal giudice costituzionale; sia in ordine al conferimento delle funzioni amministrative, dove, sinora, è prevalsa la scelta per una legislazione uniforme, disattendendo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁵⁶; nonché, infine, in relazione all'autonomia finanziaria⁵⁷, fortemente ridimensionata nel tempo dai vincoli di bilancio discendenti dalla normativa europea ed oggi anche costituzionale⁵⁸.

⁵⁵ Sul punto, F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *Dirittifondamentali.it*, 17 maggio 2019, 18 ss.

⁵⁶ M. CARLI, op. cit., 9 ss., pone in rilievo la circostanza che l'art.118 Cost. rimasto lettera morta, sembra cedere il passo al regionalismo differenziato, con innumerevoli profili di criticità poco evidenziati nel dibattito sul tema.

⁵⁷ Come è noto, l'art. 119 Cost., nel testo modificato dalla legge cost. n. 3/2001 è stato tardivamente attuato con la legge n. 42/2009 (c.d. "legge sul federalismo fiscale"), recante delega all'esecutivo ad emanare diversi decreti legislativi, delega solo in parte esercitata sino ad oggi, per cui si può parlare di riforma "ancora largamente incompiuta e per alcuni profili addirittura «sospesa» ovvero derogata ovvero ancora rinviata nel tempo nel periodo della legislazione della crisi" (così G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?* in *Le Regioni*, 2016, 890 ss.

⁵⁸ Sul tema, *ex plurimis*, G. LUCHENA, *Vincoli finanziari europei e ruolo dello Stato nell'economia*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*- n. 1/2020, 59 ss.; R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013.