



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Master
in
*Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea*

*L’attuale condizione del regionalismo italiano: tra
richieste di autonomia differenziata e gli sviluppi
nei rapporti fra lo Stato e le Regioni come
conseguenza della pandemia.*

Candidato
Dott.ssa
Federica Coccozza

Relatore
Chiar.mo Professor
Gianliborio Mazzola

A.A. 2020/2021

*Al Professor Mazzola
Per avermi trasmesso la sua dedizione e il suo amore
per lo studio e per il diritto regionale.
Grazie per il supporto e la presenza in ogni circostanza.*

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1: L'avvento del regionalismo in Italia

- 1.1: Il regionalismo italiano
- 1.2: La riforma del Titolo V della Costituzione e la nuova chiave di lettura dell'art. 116
- 1.3: I tentativi di attuazione dell'art. 116 della Costituzione

CAPITOLO 2: L'attuazione del regionalismo differenziato: le richieste di autonomia.

- 2.1: L'art 116, comma tre, della Costituzione
- 2.2: Dalle richieste delle Regioni alle Bozze d'intesa di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto
- 2.3: I rapporti tra la legislazione statale e quella regionale in materia di intese

CAPITOLO 3: Come la pandemia ha modificato i rapporti tra lo Stato e le Regioni

- 3.1: Le regioni e il Coronavirus: le risposte del sistema delle Autonomie
- 3.2: Il sistema delle Conferenze come metodo per garantire la leale cooperazione
- 3.3: La crisi da Covid-19 ha alterato i rapporti tra lo Stato e le Regioni?

CONCLUSIONE

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

La tesi intende evidenziare in che modo il ruolo delle Regioni, all'interno dell'ordinamento statale, sia stato modificato dalla riforma del Titolo V ai giorni nostri. L'elaborato vuole verificare se la struttura delle Regioni abbia "retto" in presenza della pandemia del Covid-19 che ha "colpito" l'Italia dal febbraio-marzo del 2020.

Il lavoro parte da un excursus storico: si inizia dalla previsione costituzionale concernente le Regioni fino alla riforma del Titolo V: in questo modo si vorrebbe dimostrare "ai lettori con quali modalità e in che tempi" si sia sviluppata non solo "l'idea delle Regioni" ma anche la Autonomia regionale.

A tal riguardo ci si è soffermati sullo studio e sullo sviluppo dell'art. 116, comma 3, della Costituzione; tale norma ha previsto che le Regioni ordinarie che lo richiedano possono ottenere "forme e condizioni particolari di autonomia".

L'Autonomia differenziata, prevista dalla riforma del 2001, intenderebbe ampliare il novero di materie su cui le Regioni possono legiferare; tuttavia, escluso qualche tentativo iniziale di attuazione della normativa da parte di diverse Regioni, allo stato attuale soltanto tre Regioni hanno concluso accordi con lo Stato mediante la stipula di bozze di pre-Intesa risalenti al Maggio 2019: Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

L'emergenza sanitaria del Covid-19 ha provocato molti cambiamenti nel rapporto tra lo Stato e le Regioni, spingendo sempre più verso un ruolo centrale dello Stato nelle decisioni. Ciò ha comportato, tuttavia, che le Regioni hanno partecipato attivamente alla gestione dell'emergenza per limitare il divampare ulteriore della pandemia.

Il ruolo delle Regioni è stato marginale rispetto a quello dello Stato, scatenando così un dibattito politico e teorico sull'opportunità del riaccentramento dei poteri da attribuire allo Stato; ma, nonostante la funzione centrale dello Stato, non si può non mettere in evidenza l'importanza dell'attività delle Regioni svolta nell'attuale stato di emergenza sanitaria.

CAPITOLO I

L'AVVENTO DEL REGIONALISMO IN ITALIA

1.1 Il regionalismo italiano

Le Regioni, come noto, sono state istituite dall'Assemblea Costituente. Tale decisione, sia storicamente sia politicamente, fu condizionata da talune scelte maturate negli anni immediatamente precedenti (le Regioni a statuto speciale); tali opzioni non furono messe in discussione ed anzi richiedevano di essere riprese, portate a maturazione e perfezionate. All'interno della Commissione dei Settantacinque - che aveva il compito di elaborare il progetto di Costituzione - e più precisamente nell'ambito del Comitato dei dieci, presieduto dall'On. Ambrosini, prese corpo, con l'appoggio della maggioranza, l'idea di dar vita alle Regioni, quali enti intermedi tra lo Stato e i Comuni. Tale impostazione fu presentata all'Assemblea come «l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione...nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia¹».

Sull'istituzione delle Regioni si registrò un vasto dibattito, sia in sede di Commissione dei Settantacinque sia in Assemblea plenaria, cui presero parte esponenti di tutti i gruppi politici. Il confronto si ebbe principalmente sulle funzioni da attribuire alle nuove Regioni: alcuni sostennero (fra cui Ambrosini) che era necessario riconoscere ai nuovi enti un'autonomia politica e di conseguenza un potere legislativo, altri intendevano considerarle semplicemente come organismi di carattere amministrativo.

Alla fine, fu prevista una ridotta autonomia politica per le Regioni e conseguenzialmente un'autonomia legislativa, oltre che poteri di carattere amministrativo.

Le Regioni, comunque, non furono ben accolte dai vertici dell'amministrazione pubblica nazionale insediatasi dopo la ricostruzione dello Stato democratico e repubblicano.

La struttura amministrativa statale difese l'unitarietà dello Stato che, a giudizio di alcuni vertici statali, poteva esser messa in crisi dalla realizzazione delle Regioni ordinarie; si sosteneva che il potere legislativo regionale, previsto nel Titolo V della Costituzione,

¹ T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, A. Morelli, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 5.

avrebbe potuto frammentare la legislazione statale, potendo generare, grandi differenze tra le diverse Regioni italiane.

L'interesse sotteso a tali preoccupazioni dell'amministrazione statale riguardava, però, soprattutto "l'eventuale perdita di potere amministrativo con il relativo trasferimento dei fondi in sede territoriale" come conseguenza dell'eventuale costituzione delle Regioni. Alle resistenze di carattere amministrativo alla realizzazione delle Regioni si aggiunse anche la dottrina costituzionalista italiana dominante che, con una lettura forzata dell'art. 5 Costituzione, privilegiò la dimensione unitaria dello Stato.

Tutto ciò produsse la mancata istituzione delle Regioni ordinarie fino al 1970².

La scelta originaria del Costituente del 1948, come sappiamo, realizzò un «regime "duale" dell'autonomia regionale»³, furono previsti due tipi di Regioni: quelle ad autonomia ordinaria e quelle ad autonomia speciale, pur se inseriti nel quadro di una cornice comune⁴.

L'unica differenziazione accettata dal nostro ordinamento riguardava la specialità riconosciuta ad alcune Regioni e costituzionalizzata all'art. 116⁵ Cost., non stabilendo il testo costituzionale alcuna diversificazione tra le Regioni ordinarie⁶.

Sarebbe stato il Governo centrale a riaffermare la sua sovranità anche rispetto al nuovo ente, costituendosi come fonte dei poteri della Regione e rifiutando ogni concessione che potesse far apparire l'ordinamento regionale come conseguenza di «autodeterminazione originaria»⁷.

Fin dalla sua prima attuazione, il modello di regionalismo italiano "appariva segnato da una deriva verso l'uniformità", che si è progressivamente consolidata in una forma

² G. Mazzola, *Lezioni*, in www.gianliborionimazzola.it, 2020.

³ T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, A. Morelli, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 20.

⁴ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p.18.

⁵ Che prevedeva che "alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto-Adige, al Friuli-Venezia Giulia, alla Valle D'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali".

⁶ D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione* "In Assemblea costituente vi era la consapevolezza delle profonde fratture di natura territoriale ed economico-sociale presenti in Italia: la regionalizzazione veniva concepita proprio come mezzo per superare la debolezza delle istituzioni e per garantire l'unità nazionale, che avrebbe garantito un miglior governo dei territori partendo dalla conoscenza delle peculiarità e delle esigenze proprie di ogni Regione" in www.rivistaaic.it n. 1/2019 p.1 e ss.

⁷ G. Miele, *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, 1949, p.19.

“italiana di regionalismo cooperativo”⁸; le Regioni, anche per le condizioni storiche del tempo, non hanno potuto rappresentare e governare le differenze, ma hanno cercato un ruolo nella partecipazione ad uno sforzo collettivo di sviluppo della collettività nazionale⁹.

Questa uniformità ha prodotto una debolezza delle istituzioni regionali, provocando un appiattimento delle Regioni, nonostante avessero manifestato da tempo profonde differenze sociali ed economiche¹⁰.

Tale “sfasatura” fu denunciata già a partire dagli anni ’70¹¹; un primo, timido, tentativo di riforma fu esperito dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi (1983-1985) che trattò questioni circoscritte, ridisegnando anche le competenze dello Stato e delle Regioni.

La riforma dell’art 117 Cost., - oltre ad indicare materie specifiche in cui la potestà legislativa regionale si sarebbe esercitata «nei limiti dei principi fondamentali espressamente stabiliti dalle leggi dello Stato», purché non contrastanti «con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni» - prevedeva la possibilità di «demandare alla Regione la potestà di emanare norme legislative in materie diverse da quelle di cui al primo comma, indicandone oggetto e limiti» con legge statale e con una specifica procedura¹².

⁸ L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p.37. In tal senso si veda anche A. Cariola, F. Leotta, *Art 116*, in R. Bifulco, A. Cellotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, 2006, p.2181, in cui emerge che quando si affermò il modello collaborativo, questo ha assunto di necessità una condizione riferita generalmente a tutte le Regioni ed in un movimento a guida di quelle politicamente più forti.

⁹ F. Pizzetti, *Brevi spunti di riflessione sull’esperienza di un trentennio di regionalismo*, in AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 253.

¹⁰ G. D’Ignazio, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 397.

¹¹ M. Severio Giannini, *Il rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica*, del 16 novembre 1979, che parlava della necessità di «porre i rapporti Stato-Regioni in un’ottica diversa, che si radichi in ciò che è divenuta Costituzione reale», in [www.tecnichenormative.it /RapportoGiannini](http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini).

¹² A. Cariola, *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D’Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, 1997, pp. 109-110. L’art 117 che al primo comma elencava i settori di competenza regionale, prevedeva, al quarto comma, che «le leggi della Repubblica stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e che trasferiscono le corrispondenti funzioni alle regioni sono approvate da ciascuna Camera. L’applicazione di tali leggi è inoltre subordinata all’acquisizione del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove tale parere sia negativo, le leggi vengono approvate solo se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera». All’art 118 del progetto di riforma si indicava che nelle materie in cui le Regioni avrebbero avuto potestà regionale sarebbe spettato anche l’esercizio delle «funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento e le funzioni di intervento che attengono ad esigenze di carattere unitario nei, rispettivi territori» e che le leggi della Repubblica avrebbero potuto attribuire alle stesse «funzioni amministrative in

Questo progetto di riforma si muoveva sempre nel solco del regionalismo tracciato dalla Costituzione del 1948 e aveva l'intento di rilanciare il modello di Stato regionale¹³, ma non trovò nessun ulteriore seguito.

Ci furono altre proposte di riforma costituzionale, come quelle proposte dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, presieduta da Augusto Barbera (1991)¹⁴, dalla Commissione De Mita-Iotti (1992)¹⁵. Gianfranco Miglio che elaborò una proposta in chiave «neofederalista» accolta dalla Lega Nord (1994)¹⁶ ed un altro testo fu predisposto dal Comitato Speroni (1994)¹⁷.

materie diverse da quelle di cui al precedente articolo» in cui le Regioni avrebbero potuto «altresì emanare norme di attuazione delle leggi della Repubblica». Gli articoli 117 e 118 furono proposti dalla “Conferenza dei Presidenti delle Regioni” e non dalla Commissione Bozzi che per questi articoli non formulò un suo testo, ma li fece propri, e ne diede conto alle Camere nella Relazione illustrative delle proposte di revisione costituzionale il 29 gennaio 1985.

¹³ A. Morrone, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, Comunicazione, Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 383-384.

¹⁴ La Commissione effettuò una prima indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e Regioni, il cui documento è consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA Documento delle Commissioni parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e Regioni. La Commissione effettuò una seconda indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale, all'interno della quale, il 20 febbraio 1991, propose modifiche costituzionali mirate a collegare riforma regionale e riforma dello Stato e tra le varie proposte attribuire alle Regioni potestà legislativa nelle materie che la Costituzione non riservava allo Stato, eliminando le leggi cornice e prevedendo norme statali di indirizzo al legislatore regionale quando una questione non poteva essere regolata dalle Regioni o lo richiedeva la tutela di fondamentali esigenze interregionali o nazionali. Per un approfondimento sulle modalità di indagine conoscitiva si veda G. Rizzoni, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali* in Quad. Cost., 1990, pp. 334-335.

¹⁵ All'interno della Commissione, furono presentate delle proposte di matrice federalista, come quella presentata da Bassanini, che attraverso un emendamento mirava a realizzare un «modello regionalista di ispirazione federalista» il quale fu respinto dalla Commissione che optò per una riforma dell'art 117 «nel senso di enumerare le competenze naturali dello Stato in modo tassativo, alle regioni riservando tutte le altre, secondo il criterio di riparto delle competenze». La proposta finale approvata dalla Commissione comportava un'ampia riforma del rapporto Stato-Regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela dell'autonomia regionale: alle Regioni di diritto comune si attribuiva una potestà legislativa esclusiva in delle materie elencate, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico sociale dello Stato, e, nelle altre materie, alle Regioni si attribuiva una potestà legislativa concorrente, che sarebbe stata esercitata nel rispetto dei principi fissati dalle leggi organiche, prevedendo inoltre, la possibilità per le Regioni di istituire e regolare tributi propri con legge Regionale. La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presentò l'11 gennaio 1994, alle Presidenze delle due Camere, questo progetto di revisione costituzionale, ma le Assemblee non procedettero all'esame del testo approvato per la chiusura anticipata della legislatura.

¹⁶ La proposta di riforma federalista della Costituzione della Repubblica italiana prevedeva una Repubblica Federale con 9 Stati e 20 Regioni, andando a ridisegnare così la forma di Stato italiana. Si veda A. Cariola, *I percorsi delle riforme*, cit, p. 345. Proposta che qualcuno ha definito un tentativo di eversione costituzionale, si veda, U. De Siervo, *Ipotesi di regionalismo costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in Le Regioni, 1995, p. 30.

¹⁷ Il Comitato fu istituito dal Governo Berlusconi, la proposta prevedeva che tutte le Regioni adottassero uno statuto a maggioranza assoluta dei componenti del «Parlamento regionale» e da approvare mediante

Tutte queste riforme costituzionali, comunque, non furono approvate ai sensi dell'art.138 della Costituzione.

Tuttavia, nella seconda metà degli anni '90 vennero esitate, con legge ordinaria, riforme amministrative molto rilevanti¹⁸; la loro attuazione fece emergere in modo ancora più significativo la “falsa omogeneità” delle Regioni italiane: infatti, alcune Regioni rimasero sostanzialmente emarginate dal processo di riforma amministrativa mentre altre presentarono notevoli difficoltà nella realizzazione¹⁹.

Per tali considerazioni si sentì forte la necessità di sancire in Costituzione una differenziazione (che sul piano della realtà economico-sociale si era già evidenziata profonda) tra le Regioni ordinarie.

Il processo che portò al federalismo asimmetrico maturò nell'ambito della Commissione bicamerale D'Alema, istituita con legge costituzionale il 24 gennaio 1997 n.1.

Una prima proposta fu esposta dal relatore D'Onofrio, che prefigurava un processo di federalismo asimmetrico guidato dal basso²⁰, riservando allo Stato, attraverso una modifica della Costituzione, la legislazione su determinate materie, mentre per le altre competenze sarebbero stati gli statuti, deliberati da ciascun Consiglio regionale e approvati dal Parlamento con legge costituzionale, a disciplinare le funzioni legislative delle singole regioni²¹.

La Commissione, però, il 30 Giugno 1997, non fece propria questa proposta e approvò un progetto di legge costituzionale che prevedeva l'assegnazione della potestà statale nelle materie specificatamente previste dalla Costituzione, mentre alle Regioni sarebbe spettata «ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato», con la possibilità, da parte di quest'ultimo, di «delegare con legge alle regioni funzioni normative nelle materie» di sua competenza²².

referendum e che la Regione avrebbe esercitato la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione, invertendo così il riparto delle competenze.

¹⁸ Si fa riferimento alle cd. Leggi Bassanini, dal nome del ministro che ne fu artefice, e ai decreti attuativi. Queste leggi sono state accolte come una sorta di “riforma federale a Costituzione invariata”, «definizione del tutto impropria per il riferimento al modello federale, ma che coglieva nel segno nel sottolineare il grado di rilevante innovatività anche forse rispetto allo stesso dettato costituzionale», si veda P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., p. 29.

¹⁹ G. D'Ignazio, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., pp. 397-399.

²⁰ F. Cuocolo, *Bicamerale: atto primo*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 67 e ss.

²¹ L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 33.

²² Si veda il documento in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, Progetto di legge costituzionale approvata il 30 giugno 1997.

La Commissione bicamerale, nel successivo testo di riforma costituzionale, esitato il 4 novembre 1997, manteneva il modello di regionalismo duale, differenziando tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario, ma con la possibilità di disciplinare, attraverso una legge costituzionale «forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni»²³.

All'interno di questo progetto di riforma, l'asimmetria continuava ad esser decisa e definita dal centro²⁴: la decisione veniva rimessa alla discrezionalità del Parlamento, senza alcun riferimento in ordine all'iniziativa o alla consultazione degli enti interessati²⁵. Alla Camera dei deputati, tuttavia, fu approvato un testo parzialmente diverso da quello licenziato dalla Commissione nel novembre del 1997; nel testo esitato "si recuperava esplicitamente il metodo negoziale": l'Intesa sarebbe stata alla base della concessione dell'ulteriore autonomia abbandonando, "il regime" delle decisioni adottate nazionalmente.

Questo progetto di riforma costituzionale non fu mai approvato ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, ma offrì spunti molto rilevanti per la redazione di riforme, come quelle che si realizzarono attraverso le leggi costituzionali n. 1/1999 e la 3/2001.

²³ Si veda il documento in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti, 4 novembre 1997.

²⁴ L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 33.

²⁵ A. Ruggeri, C. Salazar, La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo asimmetrico, in *Rass. Parl.*, 2003, p. 64.

1.2 La riforma del Titolo V della Costituzione e la nuova chiave di lettura dell'articolo 116.

I tentativi di riforma costituzionale del modello ordinario di regionalismo, come già analizzato, non ebbero successo.

Soltanto con la legge costituzionale n. 1/1999 si ebbe una valorizzazione più spiccata dell'autonomia delle Regioni a statuto ordinario. L'art. 123 della Costituzione prevede che «ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento e regola l'esercizio del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali». Il testo costituzionale stabilisce pertanto una particolare procedura per l'approvazione dello statuto²⁶.

Lo statuto, dunque, non è più approvato con legge statale ma mediante una normativa regionale; peraltro i contenuti statutari sono ampliati potendo con lo strumento statutario anche essere disciplinata la forma di governo regionale. Inoltre, la Regione vede alleggeriti i limiti della propria autonomia statutaria: l'unico è quello dell'armonia con la Costituzione²⁷.

La legge costituzionale, inoltre, prevedeva l'estensione della potestà legislativa regionale anche in materia elettorale.

Bisogna specificare che le modalità per l'elezione dei Presidenti regionali sono stabilite soltanto in forma generale dalla Costituzione, potendo essere derogate dalle Regioni nei rispettivi Statuti; l'intento della nuova disciplina era quello di rafforzare l'autonomia statutaria ma anche di stabilizzare la forma di governo regionale²⁸.

²⁶ Il testo completo della riforma del 1999 è reperibile in PARLAMENTO ITALIANO, Legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni, in www.parlamento.it.

²⁷ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., pp. 30-32, «armonia con la Costituzione» che significa subordinazione dello statuto al rispetto delle puntuali disposizioni costituzionali, ma anche necessità che questo si inserisca armonicamente nel complessivo sistema delle istituzioni repubblicane.

²⁸ A. Morrone, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, cit., p. 387; M. Carli, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 46, l'elezione diretta del Presidente della Giunta fu ripresa dalla disciplina dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, che, dato il loro buon esito, convinse le forze politiche ad estenderla anche ai governatori regionali.

La legge costituzionale n.1/1999 non solo ha previsto una maggiore autonomia statutaria per le regioni ordinarie, ma in riferimento alla materia elettorale, ha anche disciplinato che ogni Regione abbia la facoltà di predisporre una normativa diversa da quella prevista in Costituzione ex art. 123.

Questi maggiori ampliamenti di autonomia in favore delle Regioni a statuto ordinario crearono una situazione più favorevole per queste ultime rispetto a quella delle Regioni a statuto speciale: ciò indusse il Parlamento ad approvare un'altra legge costituzionale per riequilibrare le rispettive posizioni²⁹.

La più estesa revisione costituzionale mai compiuta³⁰ fu attuata, però, con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Questa riforma riguardò le competenze legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni e coinvolse anche l'art. 116 Cost.

I progetti di legge, avanzati in Parlamento, che portarono alla revisione costituzionale del Titolo V furono influenzati dai lavori della Commissione Bicamerale D'Alema: come qualcuno sostenne «alcune esigenze emerse nel corso del dibattito innescato dal suo operato restavano più che mai attuali ed urgenti»³¹.

Da un'analisi attenta delle iniziative volte alla modifica del Titolo V, si può ricavare come l'art. 116 sia sempre stato oggetto di attenzione sia in senso «conservativo», sia in senso «innovativo» del ruolo delle autonomie speciali³².

Le prime proposte di revisione costituzionale sull'art. 116 miravano ad eliminare le differenziazioni tra le Regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario; si intendevano estendere forme e condizioni di autonomia anche alle Regioni ordinarie, anche se lo scarso dibattito parlamentare non lasciava molte speranze.

La previsione, dunque, del comma 3 dell'art. 116 aveva proprio l'intenzione di permettere anche alle Regioni ordinarie di godere di forme e condizioni particolari di autonomia³³.

²⁹ La legge costituzionale n. 2/2001 “Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano” prevede una disciplina con contenuto analogo a quelle per le Regioni a statuto ordinario, ma si differenzia per una procedura parzialmente diversa. Il testo è consultabile sul sito www.parlamento.it.

³⁰ S. Mangiameli, *Il regionalismo e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in ID, (a cura di) *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 8.

³¹ A. Cariola, F. Leotta, *Art. 116*, cit., p. 2182.

³² A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 63.

³³ M. Carli, *Diritto regionale*, cit., p. 126.

La prima proposta di legge costituzionale presentata prevedeva (art. 1) che tutte le Regioni potessero godere di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali approvati con legge costituzionale, con la possibilità di articolarsi in province autonome³⁴.

Seguirono la stessa linea anche altre iniziative legislative tra cui quella presentata dal Consiglio regionale del Veneto che prevedeva di estendere uno statuto speciale a tutte le Regioni che lo avessero richiesto³⁵; un'altra fu presentata da alcuni deputati in cui si stabiliva non solo la possibilità per ogni Regione di dotarsi di statuti speciali idonei e calibrati alle proprie esigenze, ma anche una disciplina transitoria di ampliamento delle competenze per le autonomie regionali ordinarie³⁶.

Altri testi legislativi miravano a mantenere il dualismo regionale, prevedendo l'assegnazione «per le altre regioni» ordinarie, di competenze specifiche in determinati settori³⁷; infine altre iniziative legislative ricalcavano la formulazione del testo presentato dalla Commissione Bicamerale del 1997 approvato dalla Camera dei Deputati³⁸.

Per quanto riguarda la procedura, tutti i disegni di legge prevedevano che l'autonomia concessa fosse prevista con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, in base ad un'intesa Stato-Regione da sottoporre a referendum confermativo su base regionale³⁹. L'attuale versione definitiva dell'art.116 Cost. originava da una proposta che mirava all'abolizione delle Regioni a statuto speciale, con la contestuale previsione di un regime di differenziazione applicabile, invece, a tutte le Regioni; l'attuale terzo comma nasceva con l'intento di sostituire il vecchio art. 116 della Costituzione⁴⁰.

³⁴ La proposta è la C. 4462, presentata il 20 gennaio 1998 da Poli Bortone (AN) che, nella relazione, affermava che l'attribuzione dell'autonomia differenziata ad alcune Regioni, determina non solo una disparità di trattamento tra le diverse regioni, ma soprattutto crea un differenziato potere legislativo ed esecutivo ed un'amministrazione centrale a «doppio binario», in www.leg13.camera.it.

³⁵ Presentato alla Camera dei deputati il 26 giugno 1998, n. C.5036, in www.leg13.camera.it.

³⁶ Proposta C. 5181.

³⁷ Si veda la proposta C. 4995, all'art. 4 comma 3, che escludeva l'attribuzione di forme e condizioni di autonomia nelle materie di competenza statale ex art. 117, comma 1.

³⁸ Si fa riferimento al testo di legge D'Alema-D'Amato.

³⁹ Proposta di legge C. 4462- A, presentato da Calderisi, presente in www.leg13.camera.it.

⁴⁰ Era la previsione dell'originario testo emendato 4.31 presentato dalla I Commissione al testo C. 4462-A che aveva l'intento di sostituire interamente l'art. 116, si veda Allegato A della seduta della Camera dei deputati n. 774 del 20 settembre 2000, consultabile su www.leg13.camera.it.

Quest'ultima proposta, per l'approvazione di un subemendamento, divenne un comma aggiuntivo dell'art. 116 della Costituzione, lasciando invariata la previsione costituzionale per le Regioni speciali, ex comma 1 art. 116 Cost⁴¹.

Dopo l'approvazione da parte del Senato, il testo in esame divenne il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione; trattandosi di norma costituzionale fu riapprovata in seconda deliberazione, dalla Camera dei deputati, il 28 febbraio 2001 e dal Senato l'8 Marzo di quello stesso anno.

Dal testo finale “sparì” il riferimento al referendum per la concessione di forme e condizioni ulteriori di autonomia; tale referendum fu “sostituito” dalla consultazione degli enti locali⁴², di cui la Regione sembra dovesse esprimere le relative istanze.

Il terzo comma dell'art. 116 elencò poi, in maniera dettagliata, tutte le materie rispetto alle quali l'autonomia può essere concessa, estendendole non solo a quelle sottoposte alla competenza concorrente, ma anche rispetto ad alcune riservate alla competenza esclusiva statale⁴³.

Il modello duale originariamente tracciato dalla Costituzione, secondo alcuni, dall'inserimento del terzo comma dell'art. 116 Cost. delinea un ulteriore e terzo tipo di regionalismo, che si aggiunge a quello storico previsto per le cinque Regioni a statuto speciale e quello ordinario, di diritto comune, previsto per tutte le altre Regioni⁴⁴.

La novella dell'art. 116 inserita in Costituzione sembra ispirarsi, in definitiva, ad una “logica spagnola”; la Costituzione italiana, infatti, con la revisione del 2001, riprendeva la tecnica del costituente spagnolo del “vassoio dei formaggi”: non si procede direttamente all'allocatione delle competenze, ma si elencano in Costituzione le materie che possono essere assegnate alle Regioni⁴⁵. La Costituzione spagnola ha consentito alle

⁴¹ Si veda il resoconto stenografico della seduta n. 775 della Camera dei Deputati del 21 settembre 2000, in cui a p. 42 si legge espressamente che «essendo l'emendamento 4.31 della Commissione, originariamente sostitutivo, divenuto integrativo dell'articolo, ne è stata spostata la collocazione».

⁴² Questo deriva da una proposta presentata dal Consiglio regionale della Toscana, la n. C. 5947, al cui ultimo comma prevedeva che «l'iniziativa regionale di cui al secondo comma fosse assunta d'intesa con gli enti locali, secondo modalità stabilite nello statuto regionale» in www.leg13.camera.it.

⁴³ Si fa riferimento alle materie previste ex art 117, comma 2, lett. n) norme generali sull'istruzione, s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e l) organizzazione della giustizia di pace.

⁴⁴ A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 143; P. Caretti, G. Tarli-Barbieri, *Diritto regionale*, cit., p. 33; G. Viesti, *Autonomia differenziata, un processo autodistruttivo*, in *Il Mulino* 3/2019, p. 414.

⁴⁵ A. D'Atena, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. Mangiameli, (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 91-92; A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 81.

singole comunità autonome di scegliere un proprio percorso, in cui l'assetto delle competenze è il risultato di un processo non definito a priori in modo preciso⁴⁶.

Si trattava di un'impostazione coerente con le istanze di differenziazione diffuse anche in altri ordinamenti diversi dal nostro. Sostanzialmente si era in presenza di un modello non più solidaristico, cioè mirato all'equiparazione o all'equivalenza delle condizioni di vita tra le diverse Regioni, ma competitivo o concorrenziale, giustificato dall'acuirsi delle diversità tra i territori ricchi e poveri e dall'aumento del divario di sviluppo tra di essi⁴⁷.

La riforma si inseriva, quindi, in un contesto in cui il disegno di organizzazioni politiche asimmetriche o differenziate interessava vari modelli autonomistici, in maniera più o meno intensa; tutto ciò si è inserito in una «tendenza che sembra essere qualcosa di più di una contingenza italiana, dovuta alla pretesa di questa o di quella regione», ma, piuttosto, in un assetto di competenze configurato su misura al protagonismo che caratterizza le singole comunità politiche⁴⁸.

⁴⁶ G. D'Ignazio, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., p. 405.

⁴⁷ A. Anzon, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 206.

⁴⁸ A. Carola, F. Leotta, *Art. 116*, cit., p. 2192.

1.3 I tentativi di attuazione dell'art. 116 della Costituzione

Nonostante la riforma costituzionale del Titolo V con la previsione del regionalismo differenziato, le proposte delle Regioni per richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sono state molto poche; c'è peraltro da rilevare che nessuna di tali iniziative legislative è stata approvata.

Il primo tentativo legislativo è stato della Regione Toscana nel 2003; con la delibera n. 1237, si chiedeva un'autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Su questa proposta anche il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) della Toscana diede parere favorevole, dietro le indicazioni emerse dalla consultazione degli enti locali, interpellati il 23 maggio 2003⁴⁹. Tuttavia, tale proposta non ebbe alcun seguito.

Successivamente la Regione Lombardia avviò un'intensa attività istruttoria con l'intento di richiedere maggiori spazi di autonomia.

Nel settembre 2006 la Giunta regionale della Lombardia approvò un documento, denominato “Documento d'indirizzo”, in cui si sosteneva che: «La Lombardia rappresenta una realtà matura per sperimentare “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, così come previsto dal terzo comma dell'art 116 della Costituzione. Ottenere un maggior ampio spazio d'intervento diretto, nel rispetto della Costituzione, poteva meglio consentire alla Regione Lombardia di rafforzare quell'importante ruolo di riferimento che le è riconosciuto in ambito socioeconomico, a sicuro beneficio di tutte le articolazioni dello Stato e dell'interesse della collettività nazionale»⁵⁰.

Nello stesso periodo, il Consiglio regionale della Lombardia adottava atti di indirizzo per impegnare la Giunta ad avviare un confronto con il Governo pervenire ad un'intesa ex art. 116, comma 3, per il trasferimento di determinate materie alla Regione⁵¹.

⁴⁹ Il parere del CAL toscana si può reperire in CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI TOSCANA, Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Approvazione documento, in www.consiglio.regione.toscana.it.

⁵⁰ Il Documento d'indirizzo può essere consultato in ISTITUTO DI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, Lombardia, in www.issirfa.cnr.it.

⁵¹ Le materie in oggetto erano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, università con particolare riferimento alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi, cooperazione transfrontaliera, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; come viene ricordato nel SERVIZIO STUDI DEL SENATO, Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, n. 16, 2018, p. 17, in www.senato.it.

Il 30 ottobre 2007 venne pubblicato un documento d'intesa tra Governo e Regione Lombardia relativo all'avvio del percorso diretto all'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., con la finalità di pervenire alla redazione di un documento finale.

Si concordò, infatti, di avviare un approfondimento degli ambiti e delle materie richieste dalla Regione; si creò un gruppo paritetico per le valutazioni tecnico-giuridiche nell'intento di redigere un documento finale su ognuna delle materie affrontate.

Tale approfondimento avrebbe riguardato, anche, gli aspetti organizzativi e finanziari per l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia; tale analisi, inoltre, avrebbe previsto una stima congrua delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni connesse alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

Infine, il Governo e la Regione si sarebbero impegnati a garantire un costante raccordo con il Parlamento e con il Consiglio regionale durante la fase di approfondimento tecnico e di negoziazione, secondo modalità da concordare tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione⁵².

Per soddisfare tali richieste fu firmata un'intesa tra il Governo e la Regione Lombardia per avviare il negoziato e verificare "le condizioni di trasferibilità" dallo Stato alla Regione nelle materie richieste. Nonostante un successivo incontro tra Governo e Regione per esaminare il percorso per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, la procedura non ebbe ulteriore seguito.

Nello stesso periodo, anche la Regione Veneto aveva avviato la procedura per la richiesta di maggior autonomia. Nel marzo 2006 il Consiglio regionale del Veneto approvò una proposta di legge - la n. 8 - con cui si indicava un elenco di materie su cui aprire un confronto con lo Stato per richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia⁵³.

⁵² Questo documento è reperibile presso ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, Lombardia, Intesa tra il Governo e la Regione sul percorso per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ex art 117 u.c. Cost., 30 ottobre 2007, in www.issirfa.cnr.it

⁵³ Le materie presenti nella proposta di legge riguardavano: la cooperazione transfrontaliera, nei rapporti internazionali e con l'UE, la tutela dell'ambiente, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, il governo del territorio e protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, le banche a carattere regionale, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione, l'esercizio delle funzioni amministrative e il principio di sussidiarietà. Il documento è reperibile presso l'ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, Veneto, proposta di legge del Consiglio regionale ex art. 116, u.c., 28 Marzo 2006, d'iniziativa Variati ed altri, in www.issirfa.cnr.it.

Successivamente, la Giunta regionale del Veneto avviò formalmente il percorso di attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. individuando alcune materie definite come prioritarie per il trasferimento dallo Stato alla Regione; nel luglio 2007 fu approvato un documento tecnico con l'indicazione delle 12 materie rispetto a cui venivano avanzate richieste di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia⁵⁴. Al documento in questione furono aggiunte altre due materie: governo del territorio e lavori pubblici.

Dopo aver ottenuto il parere favorevole degli enti locali, delle categorie economiche e delle altre espressioni della società veneta, nel dicembre del 2007 fu incaricato il Presidente della Regione di avviare i negoziati con il Governo nazionale. Anche la proposta della Regione Veneto "si arenò".

Il Piemonte nel settembre 2006 approvò un "Documento d'indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione"⁵⁵.

Nel luglio 2008, il Consiglio regionale del Piemonte approvò il "Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari d'autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Costituzione"; tale strumento delineava l'*iter* procedurale da seguire per avanzare la richiesta allo Stato specificando le materie su cui procedere. Dava, altresì, mandato al Presidente della Giunta regionale al fine di assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali⁵⁶.

Anche la proposta della Regione Piemonte non ebbe "migliore sorte" delle precedenti.

⁵⁴ Le materie erano: istruzione, tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, potere estero della Regione, organizzazione della giustizia di pace, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ordinamento della costituzione, previdenza complementare integrativa, protezione civile, infrastrutture, casse di risparmio. Consultabile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, Veneto, Segreteria Generale della Programmazione, in www.issirfa.cnr.it.

⁵⁵ In questo documento si delineavano già alcune materie rispetto alle quali richiedere maggiori spazi d'autonomia, sottolineando che si trattava solo di esempi che mostravano, secondo il Consiglio regionale del Piemonte, la coerenza di un'iniziativa condotta in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. con il principio di sussidiarietà e di semplificazione (le materie erano: quelle riferite alla specificità dei territori montani, sanità, infrastrutture, istruzione, ambiente, giustizia, energia, ricerca, rapporti internazionali e commercio estero, aeroporti). Il documento è rinvenibile in CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, Approvazione del "Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli artt. 116, 117 e 119 Cost., in serviziweb.csi.it.

⁵⁶ Le materie riguardavano: beni paesaggistici e culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica, ambiente, organizzazione sanitaria, previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze. Il testo completo del Documento è reperibile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, Piemonte, in www.issirfa.cnr.it.

Il fallimento delle richieste avanzate dalle indicate Regioni del centro nord, per alcuni commentatori è conseguenza della scarsa incisività delle Regioni che «non hanno reagito al “muro di gomma” del Governo, e in particolare, dei ministeri»⁵⁷.

L'insuccesso di tali proposte fu anche legato a motivazioni di ordine politico: furono presentate durante il Governo Prodi e “abbandonate” durante il quarto Governo Berlusconi; peraltro la maggioranza legata al nuovo Governo non era favorevole alla disciplina contenuta nel terzo comma dell'art. 116 Cost⁵⁸.

Secondo altri studiosi, invece, la mancata attuazione dell'art. 116, terzo comma, è da ricondurre alla storia e alla nascita della stessa normativa costituzionale. L'approvazione dell'art. 116, terzo comma, intendeva soddisfare gli interessi «di una forza politica da parte di quelle forze che presumevano di avere una possibilità di costruire una coalizione con tale forza»⁵⁹. La Lega nord voleva concedere lo Statuto speciale alle Regioni Veneto e Lombardia: secondo molti commentatori, i primi tentavi di richieste di concessione dell'autonomia differenziata “non casualmente” sono pervenuti da due Regioni, ben connotate politicamente ed in opposizione alla maggioranza parlamentare del tempo: le due Regioni richiedenti nel 2007 più che volere una maggiore autonomia, intendevano opporsi al Governo nazionale dell'epoca⁶⁰.

Inoltre, le Regioni hanno ritenuto prioritario il consolidamento delle nuove competenze, anziché differenziare le rispettive nell'ambito di una legislazione statale che continuava a mantenere un approccio “accentratore”; un'altra ipotesi potrebbe essere che l'attenzione si concentrò sul progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento (n. 2544-D)

⁵⁷ M. Carli, *Diritto regionale*, cit., p. 121

⁵⁸ Difatti, durante la XIV legislatura la legge costituzionale da essa approvata e bocciata in sede referendaria aveva previsto l'abrogazione puramente e semplicemente del comma in questione: A. D'Atena, *Audizioni dei Professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna XVII legislatura, in www.documenti.camera.it.

⁵⁹ S. Mangiameli, *Audizioni dei Professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna XVII legislatura, in www.documenti.camera.it.

⁶⁰ S. Mangiameli, *Audizioni dei Professori D'Atena e Mangiameli*, cit., p. 8.

e respinto dal referendum del 25-26 giugno 2006, con cui si proponeva l'abrogazione della disposizione costituzionale in esame⁶¹.

Il dibattito istituzionale e l'interesse delle Regioni, negli anni successivi al 2001, si concentrarono sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione ed in particolare, sull'introduzione del federalismo fiscale; infatti l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali rappresenta una premessa all'attribuzione di nuove funzioni e competenze. Con riferimento alla XVII legislatura, l'attenzione del confronto istituzionale si è sviluppata sul tema dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, solo dopo lo svolgimento del referendum popolare con cui fu respinta la riforma costituzionale (A.S. 1429-D) Renzi-Boschi: tale proposta costituzionale “perseguiva” un modello di regionalismo basato sulla riduzione di alcune competenze della Regioni e, contestualmente, sulla loro partecipazione al procedimento legislativo attraverso la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni⁶².

Recentemente la richiesta di maggior autonomia regionale si è “arricchita” rispetto alle precedenti esperienze di un ulteriore istituto: il referendum consultivo. Tali strumenti sono stati promossi, in particolare, dalle Giunte regionali, e deliberati dai rispettivi Consigli regionali, del Veneto e della Lombardia: entrambi sono stati effettuati il 22 ottobre 2017, inaugurando un percorso che ha portato al raggiungimento di pre-intese con lo Stato⁶³.

Entrambi i referendum si svolsero in tutte e due le Regioni indicate e diedero inizio alle procedure di richiesta del regionalismo differenziato.

⁶¹ Queste ragioni sono espone in SRVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari*, cit. p.8.

⁶² SERVIZI STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari*, cit., p. 18-19.

⁶³ A. Pirano, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, 2019, p.3; Referendum che sono stati indetti per rafforzare il valore dell'iniziativa nei confronti del Governo dello Stato.

CAPITOLO II

L'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LE RICHIESTE DI AUTONOMIA

2.1 L'art 116, comma tre, della Costituzione

La riforma del Titolo V portò ad un'ulteriore trasformazione del principio di specialità poiché l'autonomia ordinaria “divenne differenziabile asimmetricamente”; si consentì alle Regioni che ne facessero richiesta, dopo aver definito un'intesa con lo Stato, “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.

Tutto ciò si realizzò con il nuovo art. 116, terzo comma, della Costituzione, «vero e proprio propulsore del nuovo regionalismo differenziato e asimmetrico»⁶⁴.

Questo nuovo tipo di organizzazione regionale, inoltre, venne considerato una sorta di *tertium genus* rispetto alla categoria delle Regioni ordinarie e speciali: le Regioni ordinarie che saranno destinatarie della procedura di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost. non acquisteranno lo *status* di Regioni speciali. Quest'ultime sono soltanto quelle previste ex comma 1 dell'art. 116 della Costituzione in quanto la loro specialità deriva dallo Statuto speciale, fonte di rango costituzionale⁶⁵; in base all'art. 116, terzo comma, esisteranno Regioni ordinarie aventi “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.

⁶⁴ A. Ferrara, *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, in S. Mangiameli, (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 144-146; R. Bin, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016; A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *ASTRID Rassegna*, 2019.

⁶⁵ Tuttavia, se le Regioni ordinarie “differenziate” non acquistano lo status di Regioni speciali, si può porre il problema se il meccanismo di differenziazione in esame possa applicarsi alle Regioni a statuto speciale. La dottrina sul punto è divisa. Ma, da un'interpretazione letterale, si dovrebbe ritenere che “laddove la disposizione attribuisce ulteriori particolari condizioni di autonomia ad «altre regioni», esse sono necessariamente diverse da quelle indicate al comma 1”, ossia da quelle a statuto speciale. Si vedano: A. Ferrara, *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, cit., p. 146; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma tre, della Costituzione*, in *Rivista di diritto ed economia. Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2007; S. Mangiameli, voce *Regioni a statuto speciale*, in S. Cassese, (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4983 e ss. Per questo motivo, dall'attuazione del regionalismo differenziato è possibile ritenere che l'autonomia delle Regioni italiane presenterà tre conformazioni differenti, poiché alla categoria di quelle ordinarie e di quelle speciali si aggiungerà anche la categoria di quelle fruitrici della procedura prevista ex art. 116, terzo comma.

Le ragioni dell'Autonomia asimmetrica furono ricondotte, in primo luogo, ad una molteplicità di elementi di natura sociale, giuridica, economica, e politica “che hanno una base nella storia, ma permangono nell'attualità e, a causa della loro vitalità, si proiettano nel futuro”; in tal senso il regionalismo differenziato avrebbe dovuto garantire “una visione innovativa dell'uguaglianza, intesa come riconoscimento dell'esistenza di bisogni particolari e nel rispetto delle differenze nel modo di conseguire obiettivi unitari”⁶⁶.

È stato fondamentale che le Regioni rivalutassero i principi di differenziazione e di autonomia.

Tale riconsiderazione non doveva avvenire nell'ottica di una mera autodifesa, di fattori etnici e linguistici o addirittura dialettali, bensì secondo una valenza “complessiva e dinamica”; la *koinè* storico-culturale sarebbe dovuta essere soltanto il punto di partenza, il propulsore, per l'attuazione dei valori costituzionali alla luce dei sommi principi di responsabilità e di solidarietà. In tal senso è stata ritenuta opportuna una ricontestualizzazione dei fattori di differenziazione: «più che in determinati motivi radicati nella realtà oggettiva (il carattere geografico o la presenza di una minoranza linguistica), il fondamento della differenziazione verrebbe individuato soprattutto in ragioni *latu sensu* culturali, quali l'esercizio virtuoso dell'autonomia nella garanzia dei diritti sociali»⁶⁷.

La differenziazione, dunque, si sarebbe dovuta orientare a valorizzare elementi di diritto positivo “qual è ad esempio la prova concreta, in *actu exercitu*, fornita dalle autonomie territoriali nel creare istituzioni virtuose dirette alla realizzazione dei valori costituzionali”⁶⁸.

⁶⁶ G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos. Cuaderno monográfico de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, La evolución de los modelos territoriales: reformuación versus rupturas, n. 10, 2019, p. 127; G. Rolla, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2019; D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, terzo comma, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 267.

⁶⁷ L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, p. 48; L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; G. Demuro, *Quale destino per l'autonomia speciale sarda?*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2016.

⁶⁸ Queste particolari differenziazioni che scaturiscono da un impulso soggettivo della Regione, sono presenti in diverse realtà regionali italiane, come, ad esempio, l'organizzazione della sanità di alcune regioni del centro-nord “che riescono, con risultati eccellenti in termini di garanzia del diritto sociale alla salute, a rispettare l'equilibrio finanziario sono profondamente diversi tra di loro, se non antitetici l'uno rispetto all'altro, ma proprio questa differenziazione, conforme alle rispettive tradizioni amministrative e culturali, è il punto di forza di eccellenze che non hanno eguali in altre realtà comparate”. Tuttavia, si deve precisare che “se questa prospettiva implica, da un lato, la valorizzazione delle autonomie efficienti nella loro capacità di attuare i valori costituzionali sul territorio, essa richiede, tuttavia, dall'altro, che ove

Nel corso della storia delle istituzioni regionali italiane, se le attribuzioni formali delle Regioni ordinarie “sono formalmente rimaste inalterate”, contemporaneamente, si è in ogni caso arrivati “a una altrettanto evidente differenziazione di fatto delle prestazioni e degli ordinamenti”⁶⁹.

Ancor oggi la nuova concezione del regionalismo cerca di confrontarsi con tali presupposti, nonostante una consistente parte della dottrina tema un “regionalismo solipsista”⁷⁰; tale forma di Regioni, senza un adeguato sistema di cooperazione “corre il rischio di annichilire il principio solidaristico”⁷¹.

La Costituzione, dunque, ha previsto uno strumento per rispondere a tali esigenze: l’art. 116, terzo comma, con cui si può realizzare “una visione più dinamica e attuale del regionalismo”, caratterizzata da relazioni interistituzionali pattizie e settoriali, contrapposte alle attuali multilaterali e paritarie. Soltanto in questo modo si incrinerebbe “una consolidata tendenza all’uniformità delle competenze, dando vita a sostanziali processi di differenziazione circa le competenze esercitabili”⁷².

Per comprendere in maniera chiara quanto fin ora sostenuto è opportuno analizzare il contenuto delle bozze d’intesa fra il Governo nazionale e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna; è il primo esempio concreto per comprendere in che modo è possibile l’attuazione di quanto fin ora detto sulla differenziazione, soffermandosi, in

l’autonomia ha prodotto solo modelli dissipativi sia compito dello Stato intervenire ben più decisamente di quanto non faccia oggi, sostituendosi all’autonomia stessa fin quando non si siano ricreate le condizioni per modelli generativi”. L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, cit., p. 49-50; A. Carosi, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, 2016, p. 11; D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, terzo comma, Cost., conforme a Costituzione*, cit., p. 262 e ss.

⁶⁹ A. Ferrara, *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, cit., p. 146.

⁷⁰ A. Morelli, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo il referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, p. 327.

⁷¹ D. Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, p. 31-32. Recentemente il DAGL ha messo in evidenza “l’impatto del provvedimento su ambiti materiali rientranti nella competenza esclusiva dello Stato e potenzialmente suscettibili di creare disparità di trattamento tra Regioni o difficoltà nella libera circolazione delle persone e delle cose tra i territori regionali o limitazioni dell’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”. Per questo, come è stato paventato in dottrina, vi sarebbe il rischio che “l’affidamento ad alcune regioni di servizi a forte contenuto redistributivo (come l’istruzione e la sanità) potrebbe portare ad un indebolimento dei diritti di cittadinanza, nonché a problemi relativi all’individuazione dei criteri per l’assegnazione delle risorse”. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici legislativi, Applicazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione- Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. La relazione è pubblicata in www.roars.it.

⁷² G. Rolla, *L’evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, cit., p. 127.

particolar modo, sulle materie, ex art. 117, commi 2 e 3, Cost. e sul rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative.

2.2 Dalle richieste delle Regioni alle Bozze d'intesa di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Nel corso della XII legislatura si è per la prima volta⁷³ avviato il processo di attribuzione di nuove e particolari forme di autonomia ex art. 116, terzo comma, della Costituzione, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Le Regioni più attive da questo punto di vista sono state l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto⁷⁴; le ultime due, inoltre, hanno indetto appositi ed inediti referendum consultivi⁷⁵ per dare maggior rilievo politico alle proprie istanze autonomiste, svoltisi il 22 ottobre 2017.

Dopo il successo delle iniziative referendarie⁷⁶ il Consiglio regionale del Veneto approvò una proposta di legge statale di attribuzione delle competenze, contenente richieste in tutte le 23 materie elencate nella disposizione costituzionale, prevedendo anche la

⁷³ Come detto, i primi tentativi esperiti in tal senso da Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte, nel 2006-2007 non sono andati a buon fine.

⁷⁴ Per una dettagliata ricostruzione degli eventi fino ai referendum consultivi di Lombardia e Veneto si veda: *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica, a cura di L. Fucito, M. Frati, n. 16, 2018.

⁷⁵ Il caso del Veneto presenta caratteri molto particolari. Il 19 giugno 2014 vengono approvate le leggi regionali n. 15 e n. 16, recanti la previsione di ben cinque quesiti in merito all'incremento dei livelli di autonomia regionale e uno relativo ad istanze secessioniste. Entrambe le leggi sono state impugnate dal governo e sottoposte al giudizio della Corte Costituzionale. Con la sentenza n. 118 del 2015 la Corte ha ritenuto che rispondesse a legittimità costituzionale solamente un quesito, ritenendolo compatibile con quanto previsto all'art. 116, terzo comma, "Vuoi che la Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?" 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 www.federalismi.it, n. 20, 2015. L'esempio lombardo è meno travagliato: nel febbraio 2015 il Consiglio regionale approva le deliberazioni nn. 636, 637 e 638, in cui si prevede l'indizione di un referendum consultivo dal testo ben più articolato e aderente alla disposizione costituzionale: "Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'art 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento ad ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?". Per una panoramica tra le differenze tra il referendum veneto e quello lombardo si veda: M. Carli, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2017; G. Mazzola, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?* In www.issirfa.cnr.it, 2018, p. 6 e ss.; D. Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?* Cit.

⁷⁶ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 6 febbraio 2018.

possibilità di trattenere parte dei tributi erariali⁷⁷ riscossi sul territorio regionale, facendo riferimento al modello delle Regioni a statuto speciale⁷⁸.

Il Consiglio regionale della Lombardia adottò una procedura parzialmente differente: il 7 novembre 2017 approvò una risoluzione con cui si richiedevano maggiori forme di autonomia in tutte le 23 materie previste dalla Costituzione, con particolare enfasi sul tema del “residuo fiscale”.

Le richieste delle due Regioni si differenziarono perché la Lombardia “scelse la via” del confronto con l’esecutivo per portare avanti le proprie istanze senza presentare un progetto di legge di iniziativa regionale.

L’Emilia-Romagna, addirittura, adottò un altro metodo: approvò soltanto risoluzioni per trattative con il Governo senza indire alcun referendum consultivo; a differenza delle altre due Regioni, limitò le proprie richieste ad un numero limitato di materie (9, successivamente incrementate nell’accordo preliminare e nella successiva bozza d’intesa). L’Emilia-Romagna mostrò una maggiore volontà di valorizzazione degli elementi caratteristici della specialità regionale evitando richieste “onnicomprensive” che si sarebbero potute interpretare quali meri tentativi di ottenere vantaggi politici contingenti⁷⁹.

Il processo di attuazione del regionalismo differenziato è entrato durante gli ultimi mesi della XVII legislatura nella fondamentale fase di contrattazione fra Regioni richiedenti ed esecutivo nazionale.

Nel novembre del 2017, infatti, furono istituiti i primi tavoli di confronto tra il Governo Gentiloni e i rappresentanti di Lombardia ed Emilia-Romagna; nel dicembre dello stesso anno si aggiunsero anche i delegati del Veneto, prendendo parte alle trattative già avviate dalle altre Regioni⁸⁰.

⁷⁷ Si fa riferimento all’art. 2, dei nove decimi del gettito dell’Irpef, dell’Ires e dell’imposta sul valore aggiunto.

⁷⁸ L. Violini, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116 comma 3 Cost.*, in Rivista AIC, 2018.

⁷⁹ Sul tema, con considerazioni critiche in particolare nei confronti dell’atteggiamento assunto dal Presidente della Regione Veneto: R. Bin, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in Forum Quaderni Costituzionali, 2017.

⁸⁰ I rappresentanti del Veneto non hanno preso parte ai primi incontri, avendo seguito la strada della predisposizione di un progetto di legge statale sul quale articolare la futura legge ex art. 116.3 Cost., approvato il 15 novembre 2017. Con specifico riferimento al percorso politico-normativo avviato dalla Regione Veneto; si veda P. Santinello, *Verso l’autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in Le Regioni, 2017, p. 1191-1200.

Le trattative cui parteciparono i delegati regionali, il 28 febbraio 2018⁸¹, produssero un primo importante risultato: l'approvazione di tre accordi preliminari tra il Governo, nella figura del Sottosegretario di Stato Bressa, ed i tre Presidenti delle Regioni⁸² richiedenti. Nel corso della XVIII legislatura, dopo l'insediamento del nuovo esecutivo, formato dalla Lega e dal Movimento Cinque Stelle e presieduto da Giuseppe Conte, si diede nuovo slancio al processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione; lo stesso contratto di Governo giallo-verde, infatti, al punto 20, specificava che fosse "questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedono, di maggior autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte".

Nell'autunno del 2018, in seguito alla dichiarazione della definizione delle bozze d'intesa, il Consiglio dei Ministri fissò al 15 febbraio 2019 il termine per giungere all'approvazione parlamentare delle intese.

Dopo lunghi dialoghi e confronti tra le parti governative e regionali, il 25 febbraio 2019 sono stati pubblicati i testi delle bozze d'intesa sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dai Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, relativi alle sole disposizioni generali; nel maggio dello stesso anno sono state rese note versioni complete delle bozze d'intesa, comprensive anche della parte speciale, seppur non pubblicate attraverso i canali istituzionali⁸³, e pertanto da valutare con la dovuta cautela.

Le dimissioni del Governo, il 5 settembre, e la successiva formazione di un nuovo esecutivo guidato, nuovamente, da Giuseppe Conte, ma sostenuto da una maggioranza

⁸¹ Non sono mancate critiche relative alla sottoscrizione di tali accordi. Si è sostenuto, infatti, che fosse quantomeno inopportuno, politicamente parlando, con un governo dimissionario, a pochi giorni dalle elezioni politiche, giungesse ad un importante accordo nell'ambito del regionalismo differenziato, con rilevanti effetti sull'attività dell'esecutivo della legislatura successiva. Sul tema E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in Osservatorio sulle fonti, 2018, p. 4; D. Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., p. 21; L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit.

⁸² V. Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Forum cost., 2018, p. 9-12.

⁸³ I testi delle pre-intese aggiornati al 15 maggio 2019 sono presenti in *Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna si preparano a frantumare il paese*, in www.roars.it, 2019.

parlamentare differente (Movimento Cinque Stelle- Partito Democratico- Leu ed Italia Viva) hanno fisiologicamente rallentato il procedimento in esame⁸⁴.

Comunque, nella Nota di aggiornamento al DEF⁸⁵, deliberata il 30 settembre 2019, è stato confermato l'impegno, da parte dell'esecutivo Conte II di completare il processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Le linee programmatiche relative alle riforme costituzionali e all'autonomia differenziata contenute nella Nota⁸⁶ precisano che l'autonomia differenziata si realizzerà "salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà e che saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" in modo tale da non aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese.

Dall'analisi contenutistica delle Intese raggiunte a maggio 2019 sembra che il processo di avvicinamento alle stesse, a partire dalle richieste presentate dalle Regioni nel 2017, passando per gli accordi preliminari del 2018 e poi alle pre-Intese del 2019, sia stato caratterizzato da una tendenza all'uniformazione dei testi: le formulazioni originali dei documenti presentavano notevoli differenze contenutistiche e metodologiche, dall'elencazione delle materie richieste, alle finalità espresse ed alle motivazioni adottate⁸⁷.

Gli accordi preliminari siglati nel febbraio 2018 con il Governo Gentiloni hanno fatto emergere una certa tendenza a parificare le posizioni delle tre Regioni richiedenti⁸⁸. Gli accordi, infatti, riguardarono i principi generali del procedimento di attribuzione dell'autonomia ed individuarono 5 aree tematiche (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e rapporti internazionali e con l'Unione Europea)

⁸⁴ L. Violini, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in Osservatorio sulle fonti, 2019.

⁸⁵ La nota di aggiornamento al DEF è presente in www.mef.gov.it.

⁸⁶ Nota di aggiornamento del DEF, 30 settembre 2019, p. 103.

⁸⁷ L. Fucito, M. Frati, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, dossier n. 16, maggio 2018, Senato della Repubblica, p. 19; G. Mazzola, *Autonomia regionale da sviluppare o ridimensionare?*, cit.; C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di letture alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2018; D. Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di specialità?*, cit.

⁸⁸ R. Bin, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.; P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, p. 167.

al cui interno si sarebbero determinate le materie oggetto dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione⁸⁹.

Dal confronto tra i tre testi emerge come le differenze contenutistiche tra di essi siano piuttosto limitate; questo è, soprattutto, dovuto alla genericità che ha caratterizzato tali accordi; il contemporaneo sviluppo delle tre procedure, ed anzi l'avanzamento parallelo se non unitario, delle trattative ha certamente incrementato le spinte all'uniformità⁹⁰, ma ha fatto emergere un potere maggiore di pressione delle Regioni sull'esecutivo nazionale proprio per l'azione congiunta delle strutture regionali.

L'ultima versione disponibile delle bozze d'intesa, risalente al 15 maggio 2019, conferma quanto rilevato in relazione alla propensione ad una maggiore uniformità dei testi che risulta particolarmente evidente per l'Emilia-Romagna, la cui la bozza d'intesa risulta molto più simile a quelle di Lombardia e Veneto di quanto non fosse in precedenza⁹¹.

Il contenuto delle bozze d'intesa del maggio 2019 appare seguire in linea di massima la medesima predisposizione all'uniformità, sebbene i testi siano più vasti e dettagliati rispetto ai documenti resi noti pochi mesi prima comprendendo svariate e fisiologiche differenze tra i tre accordi⁹².

La comparazione delle Intese, in molti casi, non risulta agevole; infatti, sebbene i tre documenti siano dotati della medesima struttura e risultino somiglianti tra loro, accade che nell'analisi delle materie le tematiche analoghe siano riportate con termini differenti all'interno dei tre documenti⁹³.

In particolare, bisogna soffermarsi su alcuni aspetti.

In primo luogo, sono state mantenute le previsioni, già contenute negli accordi preliminari, relative alla durata dell'intesa. Al termine decennale dell'intesa si potrà realizzare una nuova intesa per disciplinare l'attribuzione delle forme speciali di

⁸⁹ F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019; F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum. Cost.*, 2018, p. 8 e ss.

⁹⁰ A. Ferrara, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni*, cit.

⁹¹ F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze d'intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 5-6.

⁹² Si veda, ad esempio, quanto previsto in materia di istruzione agli artt. 10-12 dell'intesa con la Lombardia, artt. 27-30 dell'intesa con l'Emilia-Romagna, artt. 11-13 dell'intesa con il Veneto; o nell'ambito della tutela della salute, art. 35 dell'intesa con la Lombardia, art. 35 dell'intesa con l'Emilia-Romagna e art. 29 dell'intesa con il Veneto.

⁹³ F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: "quali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, cit., p. 3.

autonomia; infatti, nei due anni precedenti la scadenza del termine verranno condotte analisi sui risultati ottenuti dall'autonomia differenziata, al fine di fornire indicazioni sulla conferma, revoca o modifica dei contenuti dell'intesa.

Per quanto riguarda la quantificazione e l'individuazione delle risorse da destinare alle Regioni è stata confermata la previsione di un'apposita Commissione paritetica; non si può non rilevare che il modello delle Commissioni paritetiche preso in considerazione sia quello già presente nelle Regioni Speciali. Talvolta tali organismi non sono stati un esempio di efficienza, come nel caso della Regione Siciliana; il processo di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma tre, della Costituzione, dovrebbe essere costituzionalmente differente da quello delle Regioni speciali anche per quanto attiene le strutture interessate⁹⁴.

Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali sarebbero determinate dalle Commissioni paritetiche istituite per ciascuna Regione. Tale individuazione dovrebbe tenere conto:

- della spesa storica sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione in riferimento alle funzioni trasferite ed assegnate;
- dai fabbisogni standard che dovranno esser determinati per ogni singola materia entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di trasferimento dei beni e delle risorse cui si accennava in precedenza, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni;
- le bozze d'intesa prevedono altresì che, se entro tre anni non saranno adottati i fabbisogni standard "l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alle intese non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse";
- tutto ciò è previsto dalle tre Regioni interessate per garantirsi da eventuali ritardi.

Il regionalismo differenziato dovrebbe servire a valorizzare le esigenze e le peculiarità proprie di ciascuna Regione; in base ad esse ciascuna realtà territoriale necessita, per una migliore valorizzazione, di particolari competenze normative e amministrative⁹⁵.

⁹⁴ G. Mazzola, *Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intesa*, in Working Paper Series LUISS School of Government, 2019.

⁹⁵ R. Bin, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.

Concedere, infatti, a tutte le Regioni che ne fanno richiesta Intese tra loro identiche, o quantomeno grosso modo somiglianti, sembra un comportamento diametralmente opposto alla logica che sottende il regionalismo differenziato⁹⁶.

A conferma dell'ampio grado di incertezza esistente sulle conseguenze pratiche dell'attuazione del regionalismo differenziato si ricorda che nei tre accordi preliminari⁹⁷ si prevede una ridiscussione delle Intese nel termine di 10 anni dalla loro entrata in vigore in base ad un'analisi dettagliata da effettuare a 2 anni dalla scadenza.

Tali disposizioni appaiono conseguenti al "contesto di incertezza" che caratterizza l'intera materia. Peraltro, l'art. 116, terzo comma, della Costituzione non ha previsto una normativa d'attuazione di carattere generale che indicasse una linea valida per tutte le Regioni ordinarie in tema di autonomia differenziata. Tutto è affidato alla volontà politica dello Stato e delle diverse Regioni nell'applicazione della normativa costituzionale⁹⁸.

Per alcuni studiosi la mancanza di una "legge di attuazione" avrebbe impedito la realizzazione dei meccanismi dell'art. 116, terzo comma, Cost., trattandosi di una norma costituzionale non auto-applicativa⁹⁹. Secondo altri costituzionalisti l'art. 116, terzo comma, della Costituzione ha un "carattere politico" e pertanto la sua applicazione è affidata alle scelte necessariamente informali del Governo e delle Regioni per pervenire ad un'intesa¹⁰⁰.

Ulteriori cambiamenti all'assetto del regionalismo individuato dalle Intese necessiterebbero di una nuova Intesa tra Governo e Regione, approvata dal Parlamento con le medesime modalità¹⁰¹. La questione delle modalità di approvazione dell'intesa e dei ruoli che debbono avere in tale fase il Parlamento, il Governo e le Regioni è però quella più complicata; infatti è su questa tematica che attualmente si è "arenata" la

⁹⁶ L. Antonini, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise, quale futuro per il regionalismo italiano?* In Federalismi.it, 2017, p. 6 e ss., afferma che l'uniformità assunta come regola nel trattamento delle Regioni a statuto ordinario ha prodotto egualitarismo, non eguaglianza; R. Bin, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116 terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in Le Istituzioni del federalismo, 2008; A. Piriano, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento e unità indivisibile delle Repubblica*, cit., p. 9 e ss.

⁹⁷ M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in Federalismi.it, 2019, p. 37.

⁹⁸ G. Mazzola, *Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, cit., 2019.

⁹⁹ A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, terzo comma, della Costituzione*. In Federalismo Fiscale, 2007.

¹⁰⁰ M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, 2011.

¹⁰¹ D. Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., p. 21.

prosecuzione dell'esame delle pre-intese elaborate dal Ministro per gli Affari regionali con i Governatori del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna.

D'altronde il Parlamento è la sede in cui si compongono gli interessi delle diverse aree del Paese.

Si sostiene che “mentre il Governo è attore della differenziazione regionale come voce dell'interesse nazionale unitariamente inteso, il Parlamento è chiamato in causa in quanto portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali. In fondo sono proprio le Camere il luogo in cui gli interessi delle altre Regioni (diverse da quella con cui si è conclusa l'intesa) possono far sentire le loro ragioni, concordanti o discordanti rispetto alla differenziazione concretamente prevista in una data intesa. Proprio in virtù della sua natura di luogo della pluralità, il Parlamento è il miglior garante dell'equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall'art. 5 della Costituzione: un equilibrio in cui...la differenziazione regionale deve trovare il suo posto”¹⁰².

Se è evidente che sia necessaria un'intesa fra lo Stato e ciascuna Regione interessata e la legge di recepimento dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento, la normativa costituzionale non chiarisce se l'intesa fra lo Stato e la singola Regione sia emendabile da parte del Parlamento o in fase preventiva oppure nel corso dell'esame del disegno di legge di recepimento¹⁰³.

Nonostante queste premesse teoriche, la lettura più accreditata dell'art. 116 della Costituzione ritiene che le intese fra ciascuna delle singole Regioni e lo Stato, siano di esclusiva competenza del Governo mentre al Parlamento spetterebbe soltanto approvarle o respingerle senza alcuna possibilità di emendarle. Tale interpretazione “piuttosto rigida” della normativa costituzionale è stata recentemente contestata perché renderebbe “riduttivo” il ruolo del Parlamento.

La soluzione auspicata da molti rappresentanti politici e commentatori sarebbe quella in cui il Governo e le singole Regioni predispongano pre-intese da inviare per un esame preventivo alle Commissioni competenti o ancora meglio alla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Concluso l'esame preventivo del Parlamento, il Governo procederebbe unitamente alla Regione competente a formulare l'ipotesi definitiva dell'intesa che sarebbe parte

¹⁰² M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019.

¹⁰³ G. Piccirilli, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2018.

integrante del disegno di legge che il Governo invierebbe al Parlamento per l'esame d'Aula. Secondo questa impostazione il tema dell'emendabilità del testo legislativo sarebbe "meno rilevante" perché l'intesa sarebbe stata preventivamente trattata dall'organismo legislativo competente. È inutile ribadire che il disegno di legge che recepirebbe l'intesa Stato-Regione dovrebbe essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera così come prevede l'art. 116, comma tre, della Costituzione¹⁰⁴.

¹⁰⁴ G. Mazzola, *Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, cit., 2019.

2.3 I rapporti tra la legislazione statale e regionale in materia d'intese.

Un tema importantissimo su cui le Intese future dovranno necessariamente soffermarsi concerne le relazioni tra la legislazione statale e regionale dopo l'entrata in vigore dei suddetti Accordi.

L'art. 7 delle pre-intese¹⁰⁵ firmate dal Governo con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna disciplina proprio questo delicato meccanismo.

Le bozze d'intesa del maggio 2019, all'art. 8, ripropongono lo stesso contenuto e così si esprimono: finché non intervenga un'apposita legge regionale a disciplinare le materie oggetto delle "ulteriori forme e condizioni di autonomia", resteranno in vigore le norme statali vigenti; le leggi regionali che interverranno in tali ambiti dovranno espressamente individuare quali norme statali debbano perdere d'efficacia, nonché stabilire i termini della loro decorrenza¹⁰⁶.

Le bozze d'intesa prevedono, inoltre, che le leggi regionali di attuazione dell'intesa vengano inviate, prima della loro entrata in vigore, al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, per rispettare il principio di leale collaborazione¹⁰⁷.

La dottrina ha, però, esposto svariate perplessità sulle conseguenze di quanto disposto dalle pre-intese.

Sono stati sollevati dubbi nell'ipotesi di materie trasversali, così come si paventano difficoltà pratiche nel definire di quali leggi o articoli di leggi statali debbano perdere efficacia in presenza della normativa regionale; appare opportuno trovare un "nuovo

¹⁰⁵ "Le leggi statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione Lombardia fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia (comma 1). La legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione Lombardia a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendo altresì la decorrenza (comma 2). In osservanza del principio di leale collaborazione, le leggi regionali di attuazione della presente intesa sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale (comma 3).

¹⁰⁶ Sarà quindi necessario che la legge regionale preveda una "clausola espressa di privazione dell'efficacia". Sarà compito di questa clausola stabilire sia l'entità che i tempi per la cessazione dell'efficacia della normativa nazionale nel territorio regionale. Sul tema Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, Audizione Professor Marazzita, 1 aprile 2019, p. 9-10.

¹⁰⁷ Tra i contributi che prendono in considerazione la materia si veda, da ultimo: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi. Applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione- Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari d'autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, su www.roars.it.

bilanciamento” tra la competenza statale e quella regionale, così come avvenne negli anni successivi alla riforma costituzionale del 2001¹⁰⁸.

Emerge altresì una possibile problematica in tema di coordinamento normativo. La stragrande maggioranza delle Regioni ordinarie dopo l’avvio dei negoziati tra Governo nazionale e Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, hanno presentato a loro volta specifiche richieste di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione¹⁰⁹.

Se si dovesse pervenire all’approvazione d’Intese per tutte le Regioni ordinarie, realizzando infine un vero e proprio regionalismo differenziato¹¹⁰, ci si troverebbe in presenza di una situazione estremamente frammentata, in cui per ciascuna competenza vi sarebbe un diverso grado di autonomia attribuito ad ogni singola Regione¹¹¹.

¹⁰⁸ G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 625 ss.; R. Toniatti, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, p. 649 ss.; G. Mazzola, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit.; S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, p. 17 ss.

¹⁰⁹ Le Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno formalmente conferito al Presidente l’incarico di avviare le trattative con l’esecutivo per ottenere l’applicazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione. Le Regioni Basilicata, Calabria, Puglia e Molise hanno approvato atti di indirizzo in questo senso, ma non sono ancora giunte ad una formale approvazione di un mandato al Presidente. A giugno 2019 l’Abruzzo risulta essere l’unica Regione a non aver intrapreso azioni in tal senso.

¹¹⁰ Con l’espressione “vero e proprio regionalismo differenziato” si intende un sistema in cui a ciascuna Regione sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in virtù delle specifiche particolarità ed esigenze che caratterizzano le realtà territoriali, in modo da valorizzare compiutamente le differenti qualità regionali. Il presupposto necessario di una simile prospettiva sarebbe l’approvazione d’intese tra loro differenti, che attribuiscono soltanto quanto necessario alla valorizzazione di ciascuna Regione, e non, come era plausibile, la nascita di intese “fotocopia”. Sulla necessità di un regionalismo differenziato che riconosca le differenze territoriali, si veda; R. Bin, *La “Secessione dei ricchi” E’ una fake news*, in *La Costituzione.info*, 2019.

¹¹¹ R. Toniatti, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, p. 635 ss.; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 38-39; F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, 2019, p. 10-11.

CAPITOLO III

COME LA PANDEMIA HA MODIFICATO I RAPPORTI TRA LO STATO E LE REGIONI

3.1 Le Regioni e il Coronavirus: le risposte del sistema delle Autonomie

La pandemia da coronavirus, concretamente riscontrata in Italia a Gennaio 2020 e sviluppatasi a fine febbraio 2020, non solo ha creato molteplici disagi e problemi a livello sanitario data la portata mondiale dell'evento epidemiologico, ma ha anche avuto impatti nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, comportando conseguenze sul regionalismo italiano. Le Regioni hanno svolto un ruolo di primaria importanza nella risposta alla crisi da Covid-19. Tutte le Regioni sono state colpite dallo sviluppo della malattia, anche se le più "travolte", almeno nella prima fase, sono state le Regioni centro-settentrionali; anche le Regioni meridionali, seppur in misura ridotta, hanno subito gli effetti dalla pandemia: in ogni Regione si sono verificati casi di coronavirus.

Le Regioni sono state inevitabilmente coinvolte per la "tutela alla salute": trattasi di materia che la Costituzione assegna alle stesse Regioni¹¹². Oltre ai riferimenti di carattere costituzionale, l'art. 32 della legge n. 833 del 1978 attribuisce ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica «con efficacia estesa rispettivamente alla Regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale».

La crisi intervenuta nel corso di una legislatura - che fino a quel momento era stata piuttosto caratterizzata dai tentativi di attuazione dell'art. 116, comma tre, Cost. - ha evidenziato alcune incertezze nel regionalismo italiano, nonostante siano trascorsi i cinquant'anni dal varo delle Regioni a statuto ordinario¹¹³.

¹¹² D. Morana, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in Osservatorio AIC, 2018, p. 107.

¹¹³ A. Morelli, A. Poggi, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in Diritti regionali, 2020; S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in Rivista AIC, 2020, p. 550 e ss.

Il diritto alla salute, oltre ad esser garantito dall'art. 32 Cost., rientra tra le materie della potestà concorrente come previsto dall' art. 117, comma 3, della Costituzione: in materia possono legiferare sia lo Stato che le Regioni¹¹⁴.

Appena è dilagata la pandemia, il Governo nazionale ha adottato inizialmente numerose normative (D.L. n. 6/2020, convertito con legge n. 13/2020; D.P.C.M 9 Marzo 2020 e 11 Marzo 2020 ecc.) a cui se ne sono aggiunte molte altre nel corso di questi ultimi mesi in cui si è sviluppato il coronavirus. È bene ricordare che nello stato di emergenza i Decreti del Presidente del Consiglio (D.P.C.M.) sono adottati soltanto dopo la semplice consultazione delle Regioni mentre le ordinanze regionali hanno bisogno di essere emanate nell'ambito di un procedimento coordinato dal Presidente del Consiglio.

L'iniziale gestione di questa emergenza da parte del Presidente del Consiglio ha "irritato" alcuni Governatori regionali, soprattutto del centro-nord, che si sono lamentati di uno scarso coinvolgimento dei Governi regionali da parte dello Stato; alcune Regioni hanno anche "adombrato" la violazione del principio costituzionale della leale collaborazione, ex art. 120 Cost., che rappresenta la base del rapporto tra lo Stato e le Regioni.

Per tali considerazioni, le Regioni hanno predisposto "innumerevoli" ordinanze per molti aspetti conformi alle normative nazionali ma contenenti altre disposizioni difformi dai DPCM, creando, così, un latente stato di conflittualità con lo Stato nazionale.

Le difficoltà emerse nel rapporto tra lo Stato e le Regioni (soprattutto in questo frangente di emergenza) hanno riaperto il dibattito sul ruolo delle Regioni.

Nonostante le bozze delle pre-intese fra il Governo nazionale e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia- Romagna, appena si è sviluppata la pandemia con la proclamazione del conseguente stato di emergenza si sono riproposte le "antiche contrapposizioni" fra i sostenitori dello Stato centralizzato e i fautori dell'Autonomia regionale¹¹⁵.

Alcuni esponenti della maggioranza del secondo Governo Conte, unitamente a molti studiosi e commentatori politici, hanno riproposto una riforma costituzionale che ridimensioni il ruolo delle Regioni, reintroducendo la clausola di "supremazia".

¹¹⁴ M. Mandato, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in Nomos-Le attualità del diritto, 2020.

¹¹⁵ G. Mazzola, *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'autonomia?*, in Nomos-Le attualità del diritto, 2020.

Tenendo conto delle difficoltà operative riscontrate fra lo Stato e alcune Regioni è stato richiesto un riaccentramento presso lo Stato delle competenze regionali in materia sanitaria¹¹⁶.

L'attuale sistema sanitario regionale indubbiamente risente dei notevoli tagli operati nel settore per le esigenze di bilancio imposte dai Patti di stabilità realizzati tra lo Stato e le Regioni; sostanzialmente si è ridimensionata la sanità pubblica, considerata inefficiente, e si è favorita la sanità privata maggiormente corrispondente a parametri aziendalistici. Ciò ha portato all'insorgenza sempre maggiore di forti sperequazioni fra le diverse Regioni italiane ed in particolare nei confronti delle strutture mediche meridionali; nonostante ciò, durante la pandemia, anche i presidi sanitari pubblici del centro-sud si sono rilevati adeguati ed efficienti.

Ai fautori di una limitazione delle competenze delle Regioni si sono contrapposti i difensori¹¹⁷ dell'attuale sistema regionale riguardante anche la normativa sulla potestà legislativa concorrente, ex art. 117, comma 3, della Costituzione. Molti esponenti di partiti politici di opposizione all'attuale maggioranza politica si sono dichiarati contrari ad un nuovo accentramento delle competenze sanitarie: non soltanto hanno difeso i comportamenti dei Governatori delle Regioni del centro-nord, ma hanno sostenuto che il sistema delle autonomie deve restare "invariato"; anzi hanno dichiarato che il ruolo delle Regioni deve essere sviluppato concedendo l'Autonomia differenziata soprattutto a quelle Regioni che ne hanno fatto richiesta.

Dai risultati ottenuti, ovviamente, non si può negare che il sistema regionale e gli enti territoriali siano stati rilevanti nella limitazione della diffusione della pandemia. Tuttavia, pur sviluppando continue forme di consultazione, non sempre i rapporti tra lo Stato e le Regioni sembrano aver rispettato il principio di leale collaborazione ex art. 120 della Costituzione.

Questo contrasto tra critici e fautori dell'autonomia regionale rappresenta una contrapposizione antica e per certi versi "un po' stucchevole"¹¹⁸ che necessiterebbe un superamento.

Nelle vicende del coronavirus la leale collaborazione in alcune situazioni (peraltro abbastanza limitate) non ha funzionato per determinate difficoltà. Il principio della leale

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Tra cui A. Filippetti, *Chi ha paura dell'autonomia regionale?* In www.issirfa.cnr.it, 2020.

¹¹⁸ G. Mazzola, *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'autonomia?*; cit., p. 7

collaborazione esige un riconoscimento reciproco dei rispettivi poteri: lo Stato è competente per le normative, gli indirizzi e le direttive di carattere nazionale mentre le Regioni debbono adattare le disposizioni statali ai diversi territori regionali.

Tutto ciò, ovviamente, presuppone un rapporto di fiducia reciproco senza prevaricazioni; d'altronde la finalità di qualsiasi Stato deve essere quella di risolvere i problemi dei cittadini soprattutto in presenza di un'emergenza sanitaria, sociale ed economica come quella del coronavirus.

Le polemiche tra Stato, Regioni e Comuni sono sembrate maggiormente dettate da esigenze politiche piuttosto che tecniche. Non si può negare, comunque, che le difficoltà nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, emerse nel corso della pandemia da coronavirus, siano anche conseguenza della più generale crisi politico-istituzionale del sistema italiano. La politica italiana non riesce a trovare equilibri istituzionali da molto tempo. Molti commentatori ritengono che tale stato di incertezza e conseguentemente di transazione addirittura abbia inizio nel biennio 1992-1994. Lo stato di incertezza politico ed istituzionale produce inevitabilmente conseguenze anche nei rapporti fra Governi nazionali, regionali e locali.

I partiti politici tradizionali non esistono più e si sono affermate formazioni politiche prevalentemente riunite attorno ad un leader. Non disponendo in generale di adeguate strutture territoriali, questi “nuovi gruppi politici” tentano di verificare costantemente i rispettivi consensi tramite sondaggi elettorali. Le contrapposizioni continue (talvolta anche di carattere personale) tra gli esponenti politici sono sviluppate sugli organi di stampa e soprattutto nell'ambito dei social, che rappresentano i nuovi strumenti per verificare “all'istante” la volontà popolare.

Tutto ciò ha provocato una costante delegittimazione dell'intera classe politica nel giudizio dell'opinione pubblica. La conseguenza naturale di questa situazione è rappresentata da una “mancata legittimazione” fra partiti di maggioranza e di opposizione, rendendo arduo ogni processo decisionale.

In tale clima politico-istituzionale il rapporto fra lo Stato e le Regioni nel corso dell'esperienza del coronavirus sarebbe potuto essere ancora più difficile.

3.2 Il sistema delle Conferenze come metodo per garantire la leale collaborazione.

Si fa riferimento alla leale collaborazione per comprendere il rapporto ed il confronto formatosi tra Governo e Regioni nell'ambito della pandemia del coronavirus. Si intenderebbero ricostruire i tanti contrasti formali che, talvolta, hanno reso confusa l'azione istituzionale e generato incertezze per i cittadini destinatari degli atti normativi statali, regionali e sindacali. Tali conflitti sono stati generati non tanto dal Governo nazionale che avrebbe sottratto delle competenze regionali – tali limitazioni dei poteri regionali hanno trovato ed ancora trovano la loro legittimazione nella dichiarazione dello stato di emergenza, adottata con delibera 31 gennaio 2020¹¹⁹ e su cui si sono fondati poi i successivi DPCM¹²⁰ - quanto dallo scarso coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione dei contenuti degli atti normativi che successivamente dovevano e devono essere attuati dalle strutture autonomistiche regionali e comunali.

D'altronde i rapporti tra lo Stato e le Regioni non sono mai stati "idilliaci" già prima della riforma del Titolo V della Costituzione; l'esplosione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte alla Corte in via principale dal 2001, ne costituiscono la conferma, cui bisogna aggiungere i vari tentativi di ulteriori modifiche costituzionali al fine di pacificare un conflitto costante tra le due istituzioni: Stato e Regioni.

Una strada per superare le contrapposizioni è stata individuata nel sistema delle Conferenze. Tali organismi, incrementando la possibilità d'influenza nella formazione degli atti normativi di derivazione governativa, hanno assunto una notevole centralità nell'ordinamento istituzionale italiano; in dottrina, ma anche nelle sedi politiche si è iniziato ad auspicare un rilievo costituzionale di tali strutture di consultazione.

Fin dal DPCM 12 ottobre 1983 - con cui si è istituita formalmente la Conferenza Stato-Regioni¹²¹ - sorse la consapevolezza che il regionalismo imponeva un confronto ed una formalizzazione di processi di cooperazione.

¹¹⁹ Dichiarazione adottata ex art. 7 let. c) e art. 24, comma 1, del d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 11.

¹²⁰ C. Drigo, A. Morelli, *Dossier. L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia*, in *Dirittiregionali.it*, 2020.

¹²¹ In realtà già in precedenza era stata istituita (art. 13 l. n. 281/1970) una Commissione interregionale "composta dai Presidenti delle Giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale", superata poi, dalla formale istituzione della Conferenza dei Presidenti nel 1981 e successivamente dalla Conferenza Stato-Regioni con il DPCM del 1983 citato, ulteriormente formalizzato con l'art. 12 della l. 400/1988 ed ancora con d. lgs. n. 281/1998. Una regolamentazione che ha sicuramente legittimato l'intervento di tali organismi in una pluralità di attività di cooperazione e di coordinamento.

Tale centralità è stata anche rafforzata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, con varie sentenze successive alla modifica del Titolo V, ha valorizzato ed usato “a maglie larghe” il principio della leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni; pertanto il sistema delle Conferenze è stato considerato lo strumento organizzativo di cooperazione per realizzare accordi che fossero l’estrinsecazione, o, comunque la concreta espressione della leale collaborazione¹²².

Tutto ciò ha comportato, nel corso del tempo, che il Governo nazionale considerasse imprescindibile il consenso della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, sia per rafforzare il contenuto dei propri disegni di legge in Parlamento, almeno nei primi tempi, ma in particolare per evitare il contenzioso costituzionale successivo.

Senza soffermarci sui caratteri, sulla natura, e sugli obiettivi delle varie Conferenze, che sono già stati ampiamente studiati ed a cui occorre rinviare¹²³; è tuttavia opportuno verificare se il sistema delle Conferenze abbia funzionato durante l’emergenza, se siano state riscontrate anomalie rispetto al regime normale o, comunque, se questa fase della pandemia possa consentire di comprendere meglio i rapporti tra Stato e Regioni.

Durante l’emergenza Covid-19 e con l’instaurazione di tutti i poteri normativi in favore al Governo nazionale, comprimendo molte competenze regionali, si sarebbe potuto enfatizzare il ruolo delle Conferenze, nella definizione degli indirizzi da adottare in via normativamente.

Non costituisce una “novità” che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni sia centrale per la formazione dell’indirizzo regionale, non solo perché dalle decisioni di questo

¹²² In particolare, la sent. n. 165/2011 sul decreto-legge recante misure urgenti in materia di energia n. 105/2010 ha precisato «Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella legislazione concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un’intesa, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni. La previsione dell’intesa, imposta dal principio di leale collaborazione implica che non si legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze». Solo nell’ipotesi di un ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all’accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sent. n. 33 del 2011)».

¹²³ I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853 e ss.; R. Bifulco, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 e ss.; S. Agosta, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; G. Carpani, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Astridonline.it*, 2011; R. Carpino, *Il sistema delle Conferenze* in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 529 e ss; M. Castiello, G. Mazzola, *L’evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014.

organismo possono derivare tutte le altre risoluzioni, ma perché la sede del dibattito fra Regioni, fin dalla loro prima istituzione, è stata identificata in un Comitato dei Presidenti. Forse proprio dalla coesione, che in quella sede si è andata formando, si è percepita la necessità di istituire tutte le altre Conferenze¹²⁴.

La Conferenza Stato-Regioni è definita una semplice sede di coordinamento e di confronto fra i Presidenti delle Regioni ma in realtà attraverso l'attività preliminare dei Comitati competenti per materia, mediante un'autodisciplina del metodo di lavoro, nonché tramite la scelta di mantenere una sorta di segretezza del dibattito interno, ne è stato sicuramente rafforzato il ruolo.

Emerge spesso dai lavori della Conferenza il raggiungimento di obiettivi unitari anziché la divisione di intenti fra i Presidenti delle Regioni; spesso i lavori di questo organismo sono indirizzati alla ricerca di una linea comune di tutte le Regioni da contrapporre all'indirizzo statale.

Comunque, ogni generalizzazione è da evitare; dai lavori della Conferenza delle Regioni emergono frequentemente soluzioni anche diverse (spesso, ma non necessariamente, connesse a contrapposte maggioranze politiche) che vengono esplicitate all'interno del dibattito¹²⁵.

Da quanto finora detto emerge che tutta l'attività di indirizzo regionale viene svolta all'interno della Conferenza dei Presidenti; quest'ultima è considerata ormai come la sede ufficiale dell'interlocazione istituzionale interregionale ed opera con un iter e procedimenti suoi specifici anche per quanto riguarda i criteri seguiti in fase d'approvazione delle risoluzioni¹²⁶.

Trattasi di procedimenti dettagliatamente regolati che consentono alle Regioni di far emergere al loro interno anche posizioni differenziate, ma che spesso si compongono a garanzia degli interessi comuni.

¹²⁴ Si tenga conto poi che la necessità di un luogo di confronto fra i Presidenti delle Regioni trova una prassi consolidata nelle esperienze federali: si pensi alla National Governor's Association (USA) e la Conferenza dei Ministri Presidenti (Germania).

¹²⁵ Tale natura "parzialmente libera" ha accentuato la sua centralità nell'adozione delle decisioni da parte delle Regioni e la possibilità di collaborare indipendentemente da un controllo politico esterno.

¹²⁶ Fino al 2005 la Conferenza dei Presidenti ha operato in base alle prassi ed a determinazioni di volta in volta assunte, mentre in data 9 giugno 2005 ha adottato un proprio regolamento al fine di determinare un "quadro di regole volte a dare maggiore efficacia, certezza, e funzionalità allo svolgimento dei lavori". Regolamento poi precisato con le linee interpretative approvate in data 16 giugno 2005 che ne integrano il contenuto.

Soltanto dopo l'adozione delle decisioni da parte dei Presidenti di Regione si riunisce la Conferenza Stato-Regioni le cui conclusioni o indirizzi saranno successivamente comunicati al Governo nazionale. Come ha precisato Roberto Bin, ai lavori della Conferenza Stato-Regioni sono presenti più i rappresentanti del Governo che delle Regioni: "Di solito sono presenti due Presidenti di Regione, ma qualche volta anche solo uno; se sono due, per lo più rappresentano i due diversi schieramenti politici; di solito parla il Presidente della Conferenza dei Presidenti, il quale riferisce ciò che la Conferenza dei Presidenti ha discusso e deliberato nella riunione appena svoltasi. Perché gli altri Presidenti dovrebbero perdere il loro tempo prezioso?"¹²⁷

Al di là del commento provocatorio di Bin, non può pensarsi che la Conferenza Stato-Regioni possa esser considerata solo come sede di ratifica delle decisioni già adottate, limitandosi a comunicare ai rappresentanti del Governo quanto preventivamente deciso dai Presidenti¹²⁸; infatti, è opportuno ricordare che la Conferenza Stato-Regioni è il luogo della mediazione, della compensazione dei diversi indirizzi politici-amministrativi che permettono il realizzarsi di soluzioni compromissorie con il Governo nazionale, giungendo a risultati che non necessariamente coincidono con la decisione della Conferenza dei Presidenti.

La Conferenza Stato-Regioni, dunque, non si limita a cercare di favorire la soluzione di conflitti legislativi tra Stato e Regione ma predispone norme che condizionano "pesantemente" l'attività delle Regioni stesse. Così facendo la Conferenza ha esteso notevolmente la propria funzione di coordinamento ed è intervenuta nell'ambito dei rapporti politici all'interno dei Consigli regionali, regolando la delicata interazione fra organismo consiliare e gruppi consiliari.

Si potrebbe pensare che la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata si completino a vicenda e siano complementari, ma le modalità con cui operano e hanno operato nella fase dell'emergenza sono molto diverse rispetto al modello organizzativo della Conferenza Stato-Regioni. Può essere quindi utile cercare di ricostruire le eventuali anomalie dei rapporti tra Stato e Regioni durante il periodo dell'emergenza e se il principio della leale collaborazione sia stato travisato.

¹²⁷ R. Bin, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 376.

¹²⁸ E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in Osservatorio sulle fonti, 2020.

I poteri e le competenze della Conferenza Stato-Regioni sono disciplinati dettagliatamente con il d.lgs. n. 281/1997, che ne regola l'attività sia in situazioni di normalità sia in condizioni di emergenza. L'art. 2, comma 5, del suddetto Decreto legislativo, nel disciplinarne i compiti, stabilisce che "Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti legge". Inoltre, al comma 6 del medesimo art. 2 si precisa poi che "Quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-Regioni può chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi"¹²⁹.

Il parere è ritenuto, però, uno "strumento debole" per la possibilità del Governo di procedere ad una consultazione successiva per ragioni d'urgenza e in forza del fatto che la verifica del recepimento è solo successiva all'adozione dell'atto. I pareri possono essere obbligatori o facoltativi, quando si lascia al Presidente del Consiglio la possibilità di decidere se sentire o meno la Conferenza. L'attività di raccordo e concertazione, invece, si sostanzia prevalentemente nella conclusione di intese ed accordi. Tali atti si perfezionano all'unanimità e al livello istituzionale più elevato ed è riconosciuta loro una maggiore valenza politica e resistenza giuridica, confermata nelle pronunce della Corte Costituzionale.

Dunque, il parere, come già detto, si conferma strumento più debole¹³⁰, garanzia procedurale minima, mentre l'intesa può essere uno strumento molto forte, arrivando a rendere il livello di codecisione paritaria, salvo la possibilità per lo Stato di esercitare un coordinamento in nome della sussidiarietà.

Con la legge n. 131/2003 all'art.8 comma 6 si è introdotta una nuova tipologia d'intesa; cioè le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata dirette a

¹²⁹ Art. 9 d. lgs. n. 281/1997.

¹³⁰ Riguardo al coinvolgimento nelle procedure legislative tramite il parere, la Corte ha presto chiarito che il parere può rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi solo dove previsto dalla Costituzione (sent. 437 del 2001). La Corte ha poi affermato che non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (sent. 196 del 2004), precisando che il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, sia nella fase di emanazione di un decreto-legge che in quella della conversione, non integra un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 272 del 2005 e 181 del 2006).

favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. In tali casi è esclusa esplicitamente l'applicazione delle disposizioni che consentono di superare la mancata intesa con la deliberazione del Consiglio dei Ministri¹³¹.

Quindi se per la conversione dei decreti-legge è necessario un parere formale della Conferenza Stato-Regioni o unificata, non vi è alcuna previsione normativa per la fase antecedente l'adozione dei decreti-legge; pertanto in questo periodo che il Presidente del Consiglio ha utilizzato ripetutamente i DPCM per completare ed attuare il contenuto dei decreti-legge, non vi è alcuna norma del d. lgs. n. 281/1997 che sancisce l'intervento delle due Conferenze menzionate.

D'altra parte, l'effettiva ed incontestabile necessità ed urgenza alla base dell'adozione dei vari decreti-legge adottati in questa fase, hanno ben giustificato la mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni, rinviando il suo intervento alla fase della conversione in legge.

Tutto ciò non ha escluso che la comunicazione dei testi sia stata fatta alle Regioni tramite il Presidente della Conferenza delle Regioni che appunto ha così acquisito ancor più una centralità nella gestione e nel coordinamento con le Regioni, ma con una scarsa capacità d'influenza prima dell'adozione degli atti sul Governo.

Nonostante tutto, il sistema delle Conferenze costituisce ad oggi l'unico strumento presente nel nostro ordinamento al fine di assicurare un coordinamento fra lo Stato e le Regioni.

La presenza di indirizzi politici diversi tra il Governo nazionale e la maggioranza delle Regioni rafforza la necessità che il dialogo sia garantito e, se possibile, rafforzato.

Non sempre la concentrazione può giungere ad un risultato unitario; compito del Governo è in questi casi un'assunzione di responsabilità e di decisione, ma solo dopo aver ascoltato i diversi indirizzi regionali¹³².

¹³¹ S. Mangiameli, *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, in www.issirfa.cnr.it, 2011.

¹³² Si pensi alla decisione della possibilità di spostamento fra Regioni riconosciuta in tutta Italia e messa in dubbio da molte Regioni del centro-sud, a differenza di quanto richiesto e poi riconosciuto poi alle Regioni del nord. Indirizzi assolutamente indipendenti da posizioni politiche dei rispettivi Presidenti, ma che trovano fondamento solo nella supposta necessità di garantire i propri territori e i rispettivi servizi sanitari regionali che potrebbero subirne le conseguenze.

Il sistema delle Conferenze anche se non costituzionalizzato, costituisce un asse portante della nostra forma di Stato che deve bilanciare il principio di unità della Repubblica con quelli dell'autonomia e del decentramento entrambi contenuti nell'art. 5 Cost.

Le Conferenze sono soggetti istituzionali previsti dalla legge, ma privi di una caratterizzazione determinata delle funzioni e delle modalità di esercizio delle stesse e dotate di ampi spazi di definizione del proprio funzionamento in via di prassi.

Ad oggi, inoltre, è necessario un ripensamento dello strumento delle Conferenze¹³³ che ne superi le contraddizioni e ne riconosca il ruolo attraverso una formalizzazione di quanto ormai consolidato in via di prassi. Alcuni autori auspicano una riforma per recuperare la dimensione istituzionale delle Conferenze e una più completa disciplina degli atti delle stesse¹³⁴; molti evidenziano i limiti dovuti al fatto che si tratti di coordinamento tra esecutivi, incentrato sul ruolo del Governo¹³⁵, che marginalizza il ruolo delle Assemblee e condiziona l'attività parlamentare, nonché allunga i tempi della decisione istituzionale¹³⁶.

Una conflittualità “quasi naturale” tra Stato e Regioni (presenti in tutti gli Stati federali) legittima l'attivazione di tutti quei meccanismi che consentano l'individuazione e l'uso di procedure di equilibrio tra le rispettive competenze, “sia in tempi ordinari che in fase di emergenza”. Se quindi si è ritenuto che la fase di concertazione potesse essere attivata attraverso il ruolo di comunicatore e di collettore delle diverse posizioni e di mediatore del solo Presidente della Conferenza delle Regioni; se la rapidità delle decisioni governative da adottare possono aver portato a non permettere alle Regioni di esprimere puntualmente i propri rilievi e se il coinvolgimento non è stato possibile per esigenze impellenti, occorre che ci si attivi in futuro per introdurre meccanismi che, anche in fase di emergenza, non escludano il giusto coinvolgimento dei vari interessi presenti.

¹³³ M. Castiello, G. Mazzola, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in Amministrazione in Cammino, 2014.

¹³⁴ C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in Istituzioni del federalismo, 2010, p. 98.

¹³⁵ R. Bin, S. Bartole, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 233.

¹³⁶ S. Mangiameli, *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in Istituzioni del Federalismo, 2007, p. 115.

3.3 La crisi da Covid-19 ha alterato i rapporti tra lo Stato e le Regioni?

Dal rapporto tra lo Stato e le Regioni, fatto di alti e bassi, instauratosi durante la pandemia possono emergere alcune riflessioni.

Innanzitutto, nonostante le ricorrenti tensioni, il quadro costituzionale delineato dai Costituenti sembra che stia reggendo. È emersa, infatti, la necessità e l'utilità sia del ruolo dello Stato che delle Regioni per affrontare l'epidemia da Covid-19 che ha colpito l'Italia nel 2020.

Sembra opportuno, invece, proporre alcune modifiche alla riforma sanitaria (legge n. 833/1978): per una migliore tutela della salute sarebbe necessario approvare una legge ordinaria che ampli il potere d'indirizzo dello Stato.

Non è indispensabile riportare tutta la materia sanitaria nell'ambito della competenza nazionale: le Regioni, pur dimostrando carenze, presentano anche eccellenze mediche sparse su tutto il territorio nazionale. È preliminare invertire la tendenza sviluppatasi in questi ultimi anni che ha comportato la riduzione consistente dei fondi destinati alla sanità pubblica.

Sarebbe, inoltre, opportuno incentivare il ruolo di coordinamento dello Stato - che come prescrive la Costituzione agli artt. 5, 117, 119 commi 3 e 5 - ha il compito di predisporre le norme statali di principio, fornire le indicazioni istituzionali programmatiche-organizzative da far valere su tutto il territorio nazionale e di promuovere mediante specifiche risorse economiche, lo sviluppo economico e sociale delle aree più depresse del Paese.

Le Regioni, dal canto loro, dovrebbero gestire in maniera più adatta alle esigenze dei territori regionali le politiche pubbliche nei diversi settori economici insieme allo Stato ed alla Comunità economica europea. È la normativa dell'Unione europea che spesso assegna un ruolo preminente alle Regioni nella realizzazione degli interventi comunitari. Questo riconoscimento paritario tra Stato e Regioni ha trovato notevoli resistenze all'interno delle amministrazioni statali italiane; nel corso dei decenni vi sono stati da parte delle strutture nazionali continui tentativi di ritagliarsi nella legislazione e nell'azione amministrativa competenze ai danni delle Regioni, generando diffidenze, contrasti, scaricamenti di responsabilità e talvolta contenziosi presso la Corte Costituzionale.

Unitamente agli aspetti giuridici, appare prioritario il recupero di autorevolezza delle classi dirigenti, sia statali che territoriali del Paese; l'esperienza della pandemia sembra aver parzialmente ripristinato, dopo anni di continue critiche da parte dei cittadini, la fiducia negli organismi istituzionali soprattutto di Governo. Come è emerso dai recenti sondaggi il Presidente della Repubblica, il Governo, i Governatori delle Regioni e il Parlamento stanno riprendendo ruolo e considerazione nelle attese delle forze politiche e della popolazione italiana.

Per non lasciare che questo clima di “nuova collaborazione tra istituti e cittadini si disperda rapidamente, appare necessario procedere alle riforme più urgenti sia sul piano economico sia sul piano istituzionale; su quest'ultimo aspetto, inoltre, sembra prioritaria l'attuazione di una riforma elettorale nazionale al fine di formare maggioranze chiare mediante scelte fra le formazioni politiche dettate dai rispettivi convincimenti degli elettori.

Sarà successivamente il Parlamento ad individuare i Governi, in rapporto alle indicazioni dei cittadini e secondo procedure precise. È da eliminare il ricorso ad “artifici elettorali continuamente modificati dettati dalla contingenza politica e causa successivamente solo di disillusione, di allontanamento e di discredito delle istituzioni repubblicane”¹³⁷.

Nuove regole peraltro appaiono indispensabili dopo l'esito del referendum che ha decretato la riduzione del numero dei parlamentari.

La pandemia del coronavirus in Italia ha comunque rimesso fortemente in discussione alcune convinzioni che - in conseguenza di “mirate” campagne - si sono trasformate in pregiudizi da parte di larghi strati dell'opinione pubblica nei confronti delle “inefficienze” delle Regioni meridionali rispetto al produttivismo delle aree del Nord del Paese.

La risposta sanitaria e sociale delle strutture meridionali in presenza del coronavirus è stata adeguata nonostante la sanità pubblica meridionale abbia subito in questi ultimi anni notevoli tagli.

Tali constatazioni è evidente che mettono in discussione alcuni presupposti (largamente diffusi nell'opinione pubblica soprattutto settentrionale) in base a cui le Regioni meridionali siano strutturalmente improduttive ed inefficienti. Tali convinzioni sono anche alla base di molte richieste di Autonomia differenziata avanzate da alcune Regioni settentrionali; sostenendosi, inoltre, che i fondi pubblici destinati al nord del Paese sono

¹³⁷ G. Mazzola, *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'autonomia?*, cit., p. 12.

utilizzati con efficienza a differenza di quanto avviene nelle aree meridionali in cui sono sperperati esclusivamente con criteri clientelari.

È evidente che la ricostruzione del Paese dovrà avvenire con uno sforzo congiunto delle Regioni settentrionali e meridionali.

Appare pertanto necessario che lo Stato, così come prescritto dalla Costituzione svolga una vasta attività d'indirizzo e di coordinamento tra le Regioni del Paese, favorendo il superamento di anacronistici pregiudizi e di antiche diffidenze fra i cittadini e le istituzioni territoriali dell'Italia.

La pandemia derivante dal Covid-19 ha dimostrato l'unità sostanziale del popolo italiano¹³⁸ al di là delle Regioni di appartenenza; particolarmente significativo è stato che medici ed infermieri delle Regioni del centro-sud, a costo di rischiare la vita, siano andati ad assistere le popolazioni settentrionali più duramente colpite dal coronavirus. A tutto ciò, vanno anche considerati gli atti di solidarietà che hanno coinvolto la gran parte dei cittadini italiani senza distinzioni territoriali.

Bisogna sottolineare che nel corso della pandemia, dai sondaggi effettuati¹³⁹ è venuta fuori una notevole fiducia sia nei confronti del Governo nazionale che nei riguardi delle azioni svolte dai Governatori regionali; è emersa, dunque, un'inversione di tendenza rispetto a quella che aveva caratterizzato questi ultimi anni: la profonda sfiducia dei cittadini sia nei confronti dello Stato sia delle Regioni. Tutto ciò è avvenuto anche perché in situazioni di profonda emergenza sociale le popolazioni tendono ad avvicinarsi ai rappresentanti dei Governi, cercando sicurezza rispetto alle difficoltà del momento.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ I sondaggi sono presenti in: Pagnoncelli, Corriere della Sera, 12 Aprile e 26 Aprile 2020; Diamanti, Repubblica, 20 Aprile 2020.

CONCLUSIONE

Il lavoro svolto ha portato ad un'analisi sulla nascita delle Regioni e sull'evoluzione del loro ruolo dalla Costituzione ai giorni nostri compreso il loro sviluppo conseguente l'emergenza sanitaria da coronavirus che ci ha coinvolti nel 2020.

Dallo studio effettuato è emerso che le Regioni hanno iniziato ad avere un "ruolo preponderante" solo dopo la riforma del Titolo V, nonostante il grande sforzo di giuristi e politici, negli anni antecedenti al 2001, di realizzare riforme che permettessero alle Regioni di svolgere un'attività intensa all'interno dello Stato.

Con la riforma costituzionale del 2001 si è raggiunto tale risultato che si è ampliato nel corso del tempo grazie anche al lavoro costante della Corte Costituzionale.

La riforma del Titolo V, come già si è sostenuto, ha previsto al suo interno una norma che permetterebbe alle Regioni di disporre di maggiori funzioni e poteri: l'art 116, comma 3. Con tale articolo si è data la possibilità alle Regioni richiedenti di ottenere "ulteriori forme e condizioni di autonomia", dando l'opportunità in questo modo, nel maggio del 2019, di predisporre tre bozze di pre-Intesa tra lo Stato e le tre Regioni richiedenti (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna).

Tutto ciò permette di dimostrare l'evoluzione del ruolo delle Regioni e l'ampliamento delle proprie funzioni; tale sviluppo però ha subito una "battuta d'arresto" con il dilagare della pandemia del 2020.

L'analisi svolta, infatti, ha mostrato come la situazione di emergenza abbia portato nuovamente ad un "blocco" delle competenze regionali per l'accentramento dei poteri che sono stati attribuiti allo Stato.

Bisogna sottolineare, però, che le Regioni, nonostante le innumerevoli difficoltà, hanno partecipato attivamente alla "lotta" per evitare il dilagare della pandemia.

Il ruolo svolto dallo Stato e dalle Regioni nel corso dell'emergenza ha fatto nascere nuova fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini, questi ultimi, infatti, nella prima fase della pandemia si sono totalmente affidati alle diverse istituzioni italiane. Tale aspetto merita di essere sottolineato perché, dopo lungo tempo, si è invertita la tendenza caratterizzante questi ultimi anni di "profonda sfiducia" nelle istituzioni. Ovviamente non sappiamo come la situazione evolverà, ma dai sondaggi effettuati almeno fino alla fine del 2020 è emerso un nuovo spirito di fiducia istituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- Agosta S., (2008), *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano.
- Antonini L., (2000), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, p.37.
- Antonini L., (2017), *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in Rivista AIC, p. 48.
- Antonini L., (2017), *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise, quale futuro per il regionalismo italiano?* In Federalismi.it, p. 6 e ss.
- Anzon A., (2008), *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, p. 206.
- Bifulco R., (2006), *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in Le Regioni, p. 233 e ss.
- Bin R., (2007), *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in Le Istituzioni del federalismo, p. 376.
- Bin R., (2008), *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116 terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in Le Istituzioni del federalismo.
- Bin R., (2016), *Prospettive della specialità*, in Le Regioni.
- Bin R., (2017), *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in Forum Quaderni Costituzionali.
- Bin R., (2019), *La “Secessione dei ricchi” E’ una fake news*, in La Costituzione.info.
- Bin R., Bartole S., Falcon G., Tosi R., (2005), *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, p. 233.
- Caretti P., Tarli Barbieri G., (2016), *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, p.18.
- Cariola A., (1997), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D’Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, pp. 109-110.
- Cariola A., Leotta F., (2006), *Art 116*, a cura di R. Bifulco, A. Cellotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, p.2181.
- Carli M., (2017), *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in Osservatorio sulle fonti.

Carli M., (2018), *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, p. 46.

Carosi A., (2016), *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, p. 11.

Carpani G., (2011), *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in Astridonline.it.

Carpino R., (2012), *Il sistema delle Conferenze*, a cura di S. Mangiameli, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, p. 529 e ss.

Castiello M., Mazzola G., (2014), *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in Amministrazione in Cammino.

Catelani E., (2018), *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in Osservatorio sulle fonti, p. 4.

Catelani E., (2020), *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in Osservatorio sulle fonti.

Cecchetti M., (2011), *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti.

Cuocolo F., (1997), *Bicamerale: atto primo*, Giuffrè, Milano, p. 67 e ss.

D'Arena A., (2012), *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, a cura di S. Mangiameli, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, p. 91-92.

D'Arena A., *Audizioni dei Professori D'Arena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, in www.documenti.camera.it.

D'Ignazio G., (2004), *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, a cura di D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, in *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, p. 397.

De Siervo U., (1995), *Ipotesi di regionalismo costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in Le Regioni, p. 30.

Demuro G., (2016), *Quale destino per l'autonomia speciale sarda?*, in Astrid Rassegna.

Drigo C., Morelli A., (2020), *Dossier. L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia*, in Dirittiregionali.it.

Falcon G., (2017), *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, p. 625 ss.

Ferraiuolo G., (2015), *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in www.federalismi.it.

Ferrara A., (2012), *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, a cura di S. Mangiameli, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, p. 144-146.

Filipetti A., (2020), *Chi ha paura dell'autonomia regionale?* In www.issirfa.cnr.it.

Fucito L., Frati M., (2018), *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 16.

Furlan F., (2018), *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum. Cost.*, p. 8 e ss.

Gallo F., (2019), *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, p. 10-11.

Giangaspero P., (2018), *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, p. 167.

Lucarelli A., (2019), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *ASTRID Rassegna*.

Mandato M., (2020), *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos-Le attualità del diritto*.

Mangiameli S., (2006), *Regioni a statuto speciale*, a cura di S. Cassese, in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, p. 4983 e ss.

Mangiameli S., (2007), *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, p. 115.

Mangiameli S., (2011), *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, in www.issirfa.cnr.it.

Mangiameli S., (2012), *Il regionalismo e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in ID, (a cura di) *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, p. 8.

Mangiameli S., *Audizioni dei Professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, in www.documenti.camera.it.

Martines T., Ruggeri A., Salazar C., Morelli A., (2019), *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, p. 20.

Mazzola G., (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?* In www.issirfa.cnr.it, p. 6 e ss.

Mazzola G., (2019), *Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, in Working Paper Series LUISS School of Government.

Mazzola G., (2020), *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'autonomia?*, in Nomos-Le attualità del diritto, 2020.

Mazzola G., (2020), *Lezioni*, in www.gianliborionmazzola.it.

Miele G., (1949), *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, p.19.

Mone D., (2019), *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione* in www.rivistaaic.it, p.1 e ss.

Morana (2018), *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in Osservatorio AIC, p. 107.

Morelli A., (2017), *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo il referendum di Lombardia e Veneto?*, in Le Regioni, p. 327.

Morelli A., Poggi A., (2020), *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in Diritti regionali.

Morrone A., (2005), *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, a cura di A. Vignudelli, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, Comunicazione, Federalismo*, Giappichelli, Torino, p. 383-384.

Morrone A., (2007), *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, p. 143.

Nastasi V., (2018), *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum cost.*, p. 9-12.

Neri S., (2019), *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, in Forum di Quaderni costituzionali, p. 17 ss.

Olivetti M., (2019), *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in Federalismi.it, p. 37.

Pallante F., (2019), *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze d'intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in Federalismi.it, p. 5-6.

Pallante F., (2019), *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in Federalismi.it.

Piccirilli G., (2018), *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in Diritti regionali.

Pirano A., (2019), *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, p.3.

Pizzetti F., (1997), *Brevi spunti di riflessione sull'esperienza di un trentennio di regionalismo*, in AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, Milano, p. 253.

Rizzoni G., (1990), *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali* in Quad. Cost., p.334-335.

Rolla G., (2019), *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in Diritto pubblico comparato europeo.

Rolla G., (2019), *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in Fundamentos. Cuaderno monográfico de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus rupturas, p. 127.

Ruggeri A., Salazar C., (2003), *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo asimmetrico*, in Rass. Parl., p. 64.

Ruggiu I., (2000), *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in Le Regioni, p. 853 e ss.

Santinello P., (2017), *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in Le Regioni, p. 1191-1200.

Severio Giannini M., (1979), *Il rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica*, in www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.

Staiano S., (2020), *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in Rivista AIC, p. 550 e ss.

Toniatti R., (2017), *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in Le Regioni, p. 649 ss.

Trabucco D., (2019), *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in Dirittifondamentali.it, p. 31-32.

Tubertini C., (2010), *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in Istituzioni del federalismo, p. 98.

Tubertini C., (2018), *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di letture alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Federalismi.it.

Viesti G., (2019), *Autonomia differenziata, un processo autodistruttivo*, in Il Mulino, p. 414.

Violini L., (2018), *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116 comma 3 Cost.*, in Rivista AIC.

Violini L., (2019), *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in Osservatorio sulle fonti.