



## **IL FORUM**

### **RIAPRIRE IL DISCORSO SUL REGIONALISMO ITALIANO TRA ISTANZE COOPERATIVE E PROSPETTIVE DI DIFFERENZIAZIONE\***

Introduzione al *Forum*

**MARILISA D'AMICO**

Il *Forum* che si presenta invita autori ed autrici ad interrogarsi sulle dinamiche attuali che caratterizzano il regionalismo italiano.

Tale riflessione si pone nel percorso, già avviato dall'Associazione, che ha dedicato alcune importanti iniziative alle diverse sfaccettature del rapporto tra lo Stato e le Regioni.

Ricordo, in particolare, il convegno annuale "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", tenutosi virtualmente all'Università di Trento nel settembre 2020, il quale si è concentrato, grazie agli attenti interventi di relatori e relatrici, su aspetti cruciali quali, fra gli altri, i livelli essenziali delle prestazioni, il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 1 Cost., le Regioni nel processo costituzionale. Gli atti sono oggi pubblicati in un bel volume a cura di Matteo Cosulich.

Quel convegno era stato preceduto, nel mese di giugno, dal primo seminario di diritto comparato, iniziativa che si è aggiunta, su intuizione del Direttivo che presiedo, al calendario degli eventi dell'Associazione e dedicata alla memoria del Prof. Paolo Carrozza.

Il seminario, avendo l'obiettivo di indagare in ottica di diritto comparato i temi oggetto del convegno annuale, è stato intitolato "Autonomie territoriali e forme di differenziazione: ordinamenti a confronto".

A seguito della sessione mattutina, che ha ospitato ampie relazioni sull'esperienza francese, su quella tedesca, su quella spagnola e su quella del Regno Unito, la sessione

---

\* Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

pomeridiana ha accolto, in tre distinti Atelier, gli interventi di giovani studiosi e di giovane studiose, selezionati mediante un *call for papers* e provenienti dalle Università di tutta Europa.

Il seminario è stato così l’occasione per riflettere sul tema del regionalismo mediante un confronto con altri ordinamenti e con lo sguardo di studiosi provenienti proprio da quelle esperienze. Gli atti del seminario sono confluiti in un approfondito fascicolo monografico (Quaderno n. 2/2020) di questa *Rivista*, a cura dei membri del Comitato giovani costituzionalisti dell’Associazione.

Anche il convegno annuale, svolto in presenza presso l’Università di Firenze, il 17 e il 18 giugno 2022, dedicato al sistema delle fonti nella crisi economica e pandemica, ha inevitabilmente affrontato il profilo del difficile rapporto tra lo Stato e le Regioni, specialmente durante l’emergenza sanitaria.

L’impatto della pandemia sulla tenuta del regionalismo costituisce il filo rosso che unisce le tematiche oggetto delle iniziative anzidette. Come ho già avuto modo di osservare (*Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Questa Rivista*, 2/2020) nel forte contesto di incertezza che ha caratterizzato il periodo emergenziale «anche il rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie regionali ha mostrato profonde debolezze, in una materia peraltro, quella della tutela della salute, rispetto alla quale proprio le Regioni del nord, più colpite dalla pandemia, avevano negli ultimi tempi richiesto l’attivazione dello strumento previsto dall’art. 116, terzo comma, Cost. per avere maggiori spazi di manovra».

Ecco che, allora, anche alla luce delle criticità evidenziate durante il periodo pandemico, il *Forum* proposto risulta di particolare attualità e utilità.

Giuseppe Arconzo, Renato Balduzzi, Matteo Cosulich, Mario Gorlani, Anna Maria Poggi, Sandro Staiano, Lorenza Violini - che ringrazio per aver accettato l’invito del comitato di direzione della *Rivista* - hanno risposto a cinque domande su aspetti che attengono all’attuazione dell’art. 116, comma 3 Cost., al sistema delle conferenze, ai livelli essenziali delle prestazioni, all’impatto della pandemia e del PNRR sul ruolo delle Regioni.

## INDICE

*I Domanda* (p. 137 ss.) - Anche alla luce dei passati tentativi di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., per riaprire il confronto sul regionalismo è auspicabile interrogarsi anzitutto sulla necessità di riformare i luoghi del confronto tra centro e periferia?

*II Domanda* (p. 148 ss.) - Quale futuro per il sistema delle conferenze? La partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali può rappresentare una soluzione cooperativa soddisfacente?

*III Domanda* (p. 160 ss.) - Che indicazioni possono trarsi dalla vicenda della pandemia rispetto ad una idea competitiva di regionalismo?

*IV Domanda* (p. 171 ss.) - Come occorre impostare il rapporto tra prospettive di differenziazione ed esigenze di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali? Che tipo di

interventi di livello costituzionale e primario si possono immaginare per assicurare l'effettività della solidarietà territoriale?

*V Domanda* (p. 183 ss.) - Quali implicazioni sono sottese all'attuazione PNRR rispetto al ruolo delle regioni, in particolare guardando alle esigenze di coesione territoriale?

*I partecipanti al Forum* (p. 190)

***I Domanda***

**Anche alla luce dei passati tentativi di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., per riaprire il confronto sul regionalismo è auspicabile interrogarsi anzitutto sulla necessità di riformare i luoghi del confronto tra centro e periferia?**

**GIUSEPPE ARCONZO**

Che il regionalismo italiano sconti l'assenza di un effettivo ed efficace luogo di confronto e coordinamento tra il centro e la periferia è circostanza sin troppo nota, sulla quale non è necessario indugiare in questa sede.

Dunque, non può che risponderci positivamente ad una domanda che interroga sulla opportunità di riformare tali luoghi di confronto, anche con specifico riferimento alla possibilità di dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost., con lo scopo di introdurre importanti elementi di differenziazione nel quadro del regionalismo italiano, pacificamente riconosciuto come caratterizzato da eccessiva uniformità.

Anzi, a ben vedere, non sembra di essere troppo lontani dal vero se si sostiene che anche l'assenza di luoghi di reale confronto politico tra centro e periferie – e, in particolare, l'inesistenza di sedi istituzionali di confronto tra lo Stato e le singole Regioni, in cui prendere sul serio le peculiari istanze di tutte e, soprattutto, di *ciascuna* comunità regionale – abbia fin qui determinato una spinta, non certo di scarso rilievo, all'emersione delle domande di differenziazione (mettendo ovviamente qui da parte e respingendosi l'idea che tali istanze prefigurino esclusivamente la volontà delle Regioni di vedersi attribuite maggiori risorse economiche).

Se infatti si considera la valenza sostanzialmente politica connaturata alla scelta dello Stato – ovviamente il discorso vale anche per le Regioni, ma non è ciò che in questa sede rileva – di instaurare un giudizio di costituzionalità in via principale, credo si possa affermare senza timore di smentita che tale scelta sconti, nell'attuale sistema, proprio l'assenza di una fase di confronto preventivo tra gli attori coinvolti.

Confronto solo parzialmente sostituito dalle interlocuzioni che pure, in qualche caso, si svolgono a seguito dell'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale da parte dello Stato. Interlocuzioni che però hanno per lo più l'obiettivo di un passo indietro da parte delle Regioni, al solo fine di evitare il pronunciamento della Corte costituzionale.

Altrimenti detto: una sede di confronto politico potrebbe e dovrebbe consentire allo Stato anche di comprendere e valutare le ragioni che muovono le istanze fatte proprie dai legislatori regionali, soprattutto in quei casi in cui la scelta di questi ultimi si muove in ambiti di incerta definizione, che si limitano soltanto a sfiorare, se così si può dire, la competenza legislativa statale. Proprio tali valutazioni potrebbero dunque portare lo Stato a decidere di non impugnare leggi regionali che di tali istanze siano portatrici. Con conseguente soddisfazione, da parte delle Regioni, di quelle istanze che oggi invece finiscono per trovare spazio nelle richieste di differenziazione.

D'altra parte, le difficoltà che il percorso delineato dall'art. 116, comma 3, Cost., ha incontrato sin dal momento in cui le prime Regioni hanno avanzato richieste di differenziazione non devono sorprendere se solo si considera che, come accennato, il nostro Stato regionale è sempre stato caratterizzato da una tendenziale uniformità.

Caratteristiche, queste, certamente affermate nel modello elaborato in Assemblea Costituente ma, che, a ben vedere, non sono state di fatto modificate neppure in virtù della riforma del 2001, anche a causa di una giurisprudenza costituzionale ispirata da una volontà tendenzialmente centralizzatrice, anche a discapito della *ratio* di fondo che ispirava la stessa riforma del 2001.

Il pur aumentato rilievo che dalla stessa giurisprudenza costituzionale è stato assegnato al sistema delle conferenze (e al principio della leale collaborazione) non ha fin qui determinato – come ha dimostrato in modo emblematico l'esperienza pandemica – una minore conflittualità dei rapporti tra Stato e Regioni.

Il che è d'altra parte consequenziale al fatto che, per come è oggi disegnato nel nostro ordinamento, il sistema delle conferenze, pur avendo accresciuto esponenzialmente la sua importanza istituzionale, non è ancora in grado – va però detto che sul punto in dottrina si danno anche letture diverse – di determinare vere e proprie forme di co-decisione politicamente rilevanti, consentendo al più forme di coordinamento di carattere prevalentemente amministrativo.

Non solo. Come spesso si è segnalato in dottrina, proprio l'attuale configurazione del sistema delle conferenze appiattisce qualsiasi esigenza di differenziazione regionale, obbligando le stesse Regioni (*recte*: i Presidenti delle Giunte regionali) a cercare di raggiungere una posizione comune che faccia da contraltare alle posizioni statali.

In definitiva: ripensare il sistema di coordinamento tra Stato e Regioni istituendo una sede di confronto anche sui bisogni di ciascuna Regione potrebbe costituire una ipotesi almeno parzialmente alternativa al tentativo di attuare il percorso di differenziazione previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. Tale tentativo, infatti, non sembra poter arrivare facilmente in porto. Il fallimento dei percorsi fin qui avviati, d'altra parte, non deve sorprendere troppo, considerate le divergenti posizioni sul punto che i principali partiti politici hanno sempre dimostrato in materia.

## **RENATO BALDUZZI**

Non sono sicuro che il nodo stia nei luoghi (fatto salvo quanto dirò a proposito della Commissione parlamentare per le questioni regionali), quanto piuttosto nell'approccio culturale e di metodo istituzionale con cui un tale confronto si è sinora realizzato, da un lato, e nella concezione del cosiddetto regionalismo differenziato, dall'altro.

Sotto il primo profilo, sembra indispensabile superare letture a senso unico della revisione costituzionale del 2001, ora nel senso dell'enfasi sui profili di regionalismo competitivo, ora su quelli di regionalismo cooperativo, individuando in ciascuno dei due momenti il limite che l'altro non può eccedere. In altre parole, sembra del tutto

irrealistico continuare a pensare che il consolidamento del tipo di Stato regionale possa avvenire senza una forte regia centrale e una sufficientemente chiara e condivisa concezione del regionalismo da parte del momento nazionale (ceti politici e burocrazie), capaci di valorizzare l'apporto coesivo che esso può dare nella direzione di una maggiore prossimità tra i luoghi del governo e i luoghi dell'interazione sociale; ma, per converso, anche l'autocoscienza dei ceti politici e delle burocrazie regionali dovrà incentrarsi sul profilo dell'apporto dei territori all'elaborazione delle politiche nazionali piuttosto che sulla enfaticizzazione della corsa solitaria e sulla presunzione di una superiorità organizzativa e di visione rispetto agli omologhi "romani".

Sotto il secondo profilo, l'esperienza dei tentativi di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. mostra, a partire dal 2018, quella che potremmo chiamare una concezione indifferenziata del regionalismo differenziato, per quanto attiene sia al novero degli oggetti materiali da fare rientrare nella relativa procedura (praticamente tutti quelli previsti dalla norma costituzionale), sia ai requisiti per richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (considerati dai richiedenti – senza apprezzabili riserve da parte del governo centrale – estensibili a tutte le regioni ad autonomia ordinaria, non rilevando la circostanza che la lettera costituzionale si riferisce "ad altre" e non "alle altre" regioni), sia alla mancata considerazione delle peculiarità delle materie differenziabili, quando il loro oggetto sia ricompreso in strutture organizzative di ambito ultraregionale.

Da quanto detto consegue l'indispensabilità di una rifondazione culturale e operativa del regionalismo, tale non soltanto da porre finalmente in asse l'esperienza concreta politico-amministrativa delle regioni con una dottrina generale capace di collocarla all'interno di un ordinamento ormai necessariamente multilivello, ma da declinarne i concreti esiti all'interno della coppia sussidiarietà/solidarietà: ciò che per molto tempo è rimasto un solitario esercizio in capo agli studiosi, o meglio a una parte di essi, deve (tornare ad) occupare l'elaborazione politico-culturale ed essere posto al centro delle competizioni elettorali.

## **MATTEO COSULICH**

L'avviarsi di alcune Regioni ordinarie sul cammino del regionalismo differenziato, tracciato dall'art. 116, co. 3 Cost., è notoriamente sfociato negli accordi preliminari del 2018, conclusi dallo Stato rispettivamente con l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto e, successivamente, nelle tre bozze di intesa del 2019, fra ciascuna di tali Regioni e lo Stato. Sebbene nel prosieguo della travagliata XVIII legislatura repubblicana ai menzionati atti prodromici non abbia fatto seguito l'avvio del procedimento di differenziazione regionale quale disciplinato dal co. 3 dell'art. 116 Cost., qualche indicazione utile ai fini del presente dibattito può comunque trarsi dalla vicenda ora brevemente riassunta. Un forte investimento, anche politico e mediatico, sulla possibile differenziazione è stato infatti posto in essere dalla tre Regioni dell'Italia settentrionale, soprattutto dalla Lombardia e dal Veneto, dove nel 2017 si sono svolti

due distinti – ma simultanei – *referendum* consultivi volti a conoscere la volontà degli elettori relativamente all’obiettivo del regionalismo differenziato, contribuendo così a renderli maggiormente consapevoli rispetto a tale obiettivo.

Con specifico riferimento al tema del confronto tra centro e periferia qui proposto, porre l’accento sulla differenziazione regionale *ex art. 116, co. 3 Cost.* equivale a privilegiare la relazione tra la singola Regione che chiede «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» e lo Stato che gliele attribuisce con legge rinforzata; relazione che si manifesta non soltanto nel procedimento previsto dall’art. 116, co. 3, nella forma dell’«intesa fra lo Stato e la Regione interessata», ma anche successivamente. Al riguardo, è sufficiente scorrere i tre analoghi accordi preliminari per osservare come ciascuno di essi affidi a una Commissione paritetica Stato-Regione la determinazione delle «modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 4). La Commissione paritetica compare poi nelle stesse bozze di intesa, laddove si prevede che essa determini altresì «le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all’esercizio delle funzioni» trasferite dallo Stato alla Regione nell’ambito del procedimento di differenziazione (art. 3). La descritta relazione fra la Regione *uti singula* e lo Stato affiancherebbe – e forse tenderebbe a sostituire – quella fra quest’ultimo e il sistema regionale complessivamente inteso, ipostatizzata nella Conferenza Stato-Regioni. In tale prospettiva, le Regioni ordinarie differenziate si avvicinerebbero a quelle Regioni speciali che hanno fortemente sviluppato le relazioni bilaterali con lo Stato nell’ambito delle rispettive Commissioni paritetiche previste dai loro Statuti speciali e chiamate a partecipare all’implementazione degli stessi attraverso le norme di attuazione, sostanzialmente concordate in tale sede e non di rado in grado di individuare ulteriori spazi di autonomia rispetto alla lettera dello Statuto. D’altra parte, che l’avvicinarsi alla specialità regionale possa costituire un obiettivo perseguito da alcune Regioni ordinarie attraverso la differenziazione *ex art. 116, co. 3 Cost.* sembrerebbe trovare conferma nella circostanza che uno dei quesiti che la Regione Veneto avrebbe voluto sottoporre al proprio corpo elettorale nella consultazione regionale cui si accennava poc’anzi recita(va): «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a Statuto speciale?» (art. 2, co. 1, n. 5 legge regionale n. 15 del 2014, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sent. n. 118 del 2015).

Si accennava come la bilateralità delle relazioni con lo Stato sembri costituire un tratto caratterizzante delle specialità regionali, soprattutto – forse non a caso – di quelle maggiormente periferiche, anche in quanto caratterizzate da una composizione linguisticamente plurale della propria popolazione e da una qualche connessa forma, più o meno accentuata, di ancoraggio internazionale dell’autonomia. La richiesta di estensione di tale logica bilaterale al regionalismo ordinario, ancorché differenziato, presente in filigrana, come si è visto, negli atti prodromici all’avvio del procedimento *ex art. 116, co. 3 Cost.*, pare invece equivalere: in negativo, a un approccio critico rispetto all’opposta logica delle relazioni fra il sistema regionale (e più in generale autonomistico) complessivamente inteso e lo Stato, che trova compiuta espressione nella Conferenza Stato-Regioni (e, più ampiamente, nel sistema delle Conferenze); in positivo, a un invito

a riflettere sull'adeguatezza della disciplina della Conferenza (e delle Conferenze) rispetto alle sfide dell'attuale fase politico-istituzionale. Invito che si intende raccogliere in questa sede.

## **MARIO GORLANI**

Nei vent'anni trascorsi dalla riforma del Titolo V il regionalismo italiano ha conosciuto un andamento altalenante: alla spinta e agli entusiasmi iniziali, volti, da un lato, ad attuare il nuovo assetto delineato dalla riforma e, dall'altro lato, ad incrementare ulteriormente gli spazi di autonomia regionale, ha fatto seguito una fase di assestamento e razionalizzazione, per effetto di una politica restrittiva degli organi statali e di una giurisprudenza costituzionale incline ad una lettura ricentralizzante di molte delle nuove competenze regionali; alle ipotesi di espansione autonomistica incentrate sulla c.d. "devolution" (riforma costituzionale del 2006, bocciata al referendum confermativo) e sull'attuazione del federalismo fiscale (legge 42 del 2009) è subentrata la crisi (di natura economico-finanziaria, ma con ripercussioni anche sull'autonomia degli enti territoriali) degli anni successivi al 2010.

Lo schema è sembrato ripetersi dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016, quando il tema di un nuovo rilancio delle autonomie territoriali è tornato di attualità. In tale occasione, il percorso prescelto è stato quello della possibile attuazione del regionalismo differenziato dell'art. 116, co. 3, Cost., su cui sono stati fatti significativi passi avanti (i referendum consultivi regionali; gli accordi preliminari con Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna; il recepimento del tema nel programma del primo governo Conte), prima che la pandemia aprisse scenari emergenziali nuovi, che hanno allontanato le prospettive di differenziazione e indotto un ripensamento generale in ordine all'assetto più razionale ed efficiente del modello costituzionale.

Se, dunque, si dovesse formulare un pronostico sugli esiti di una nuova feconda stagione del regionalismo italiano basandosi sulle esperienze recenti, la valutazione non potrebbe che essere pessimistica; anche perché resta l'impressione di un uso congiunturale e politico del tema, anziché sistematico, che impedisce di impostare il confronto in una prospettiva di lungo periodo.

Nondimeno, oggi che la fase più acuta dell'emergenza sanitaria sembra alle spalle – anche se altre, minacciose, emergenze incombono: militare; climatica; energetica – e che sta prendendo avvio una nuova legislatura, il tema di un rilancio del regionalismo può diventare una delle direttrici di riforma degli anni a venire, sempre che venga impostato in modo corretto. Con gli strumenti e le risorse del PNRR da mettere tempestivamente a regime, il ruolo delle Regioni (e degli enti territoriali) può assumere una valenza fondamentale, a patto che venga coordinato e si svolga in termini cooperativi rispetto all'intervento statale.

In quest'ottica, la strada del regionalismo differenziato non sembra però il percorso più idoneo alla costruzione di un modello convincente, perché già oggi le competenze legislative e amministrative regionali consentono agli enti decentrati ampie



possibilità di agire efficacemente a promozione dei propri territori. La priorità non è tanto un incremento delle competenze regionali, quanto una migliore definizione degli apporti dei diversi livelli territoriali e una complessiva semplificazione delle procedure. Peraltro, il percorso dell’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. non convince non solo per il rischio di approfondire le fratture sociali ed economiche che separano Regioni del nord e Regioni del sud, ma anche per l’estrema laboriosità dei meccanismi richiesti per tradurlo in concreto e per la confusione normativa che rischia di ingenerare.

Indipendentemente dalle prospettive concrete del regionalismo differenziato, è comunque indispensabile prendere atto che la mera ripartizione delle competenze legislative e amministrative – peraltro, per quanto detto, ancora oggi tutt’altro che lineare e chiara – non ha sin qui consentito un’attuazione efficace delle politiche multilivello; diventa perciò inevitabile, per riprendere in modo costruttivo il discorso sulle autonomie, partire proprio dalla definizione di luoghi “politici” – e non solo giurisdizionali – di confronto tra centro e periferia, la cui assenza costituisce, nell’opinione dei più, la principale ragione di un insoddisfacente funzionamento dello Stato autonomistico italiano.

Tanto più che questa opportunità/necessità va di pari passo con il tema del superamento del bicameralismo paritario. Oggi che il numero dei componenti delle due Camere è stato ridotto, e che è stata parificata la soglia dell’elettorato attivo, appare ancor più necessario rivedere l’equilibrio tra i due rami del Parlamento, e valorizzare la seconda Camera come contrappeso istituzionale della Camera politica nazionale e come luogo di incontro e di dialogo tra i livelli territoriali, scongiurando oltretutto il rischio di maggioranze difformi che, in un quadro politico così fluido, è tutt’altro che improbabile.

In ogni caso, a maggior ragione se si dovesse imboccare la strada dell’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., le sedi di raccordo istituzionale tra Stato e Regioni assumerebbero una valenza imprescindibile, per evitare tendenze dissolutorie o fughe in avanti di alcune Regioni a scapito di altre.

#### **ANNA MARIA POGGI**

Il principale problema di attuazione del 116, comma 3 è che non chiara la finalità della norma e la sua utilità sia per le Regioni richiedenti, sia per il sistema regionale nel suo complesso.

I moltissimi interrogativi che tutt’ora gravano sull’attuazione della norma, mentre sono stati esplorati approfonditamente dalla dottrina, sono rimasti tali nel dibattito politico ed, anzi, a seconda delle maggioranze governative hanno avuto risposte quasi diametralmente opposte: si è oscillato dal non si può fare quasi niente (governi di centro-sinistra) al si può fare tutto (governi di centro-destra e, stranamente, il governo giallo-verde Conte I).

Conseguentemente, a tutt’oggi, manca una legge “quadro” che metta nei giusti binari procedura e contenuti delle richieste.

Sulla procedura pendono tante questioni: la disciplina del ruolo degli enti locali e le modalità di tale coinvolgimento (referendum? Parere del CAL? ...); la delimitazione della discrezionalità del Governo rispetto alla fase successiva alla richiesta da parte della Regione interessata; il possibile coinvolgimento della Conferenza delle Regioni rispetto alle richieste pervenute al Governo; la funzione del Parlamento in tale processo ed ancora le forme e le modalità di interlocuzione successiva da parte della Regione richiedente...

Nel merito, poi, dovrebbe essere una volta per tutte risolta la questione delle questioni e, cioè, l'estensione dell'ambito materiale delle richieste, come pure dovrebbero essere sciolti altri dilemmi: si tratta di una procedura condizionata dall'esistenza di determinati presupposti (es. sostenibilità finanziaria, no aumento di spesa complessiva)? la Regione richiedente deve sottoporsi alla "prova" dell'utilità delle richieste per la valorizzazione del proprio territorio o per la migliore realizzazione di vocazioni specifiche?

Che non si tratti di questioni meramente teoriche (soprattutto quelle delle materie) è dimostrato dal fatto che la soluzione di esse si riverbera immediatamente sulla tema delle risorse finanziarie da trasferire che è complicatissimo, soprattutto in relazione ad alcuni settori. Paradossalmente sarebbe più semplice trasferire tutte le materie concorrenti piuttosto che alcune di esse: nel primo caso, infatti, lo Stato potrebbe rinunciare a tutti i prelievi tributari in favore della Regione, trasferire il personale, beni (etc. ...), mentre nel secondo dovrebbe scorporare risorse dal bilancio complessivo. Trasferire tutte le materie, tuttavia, è con tutta probabilità incostituzionale in quanto vanifica la distinzione tra regioni speciali e differenziate [sul punto sia consentito rinviare a A. POGGI, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e le prospettive dell'autonomia speciale*, in G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022, 69 ss.].

Per attuare il 116 comma 3, insomma, ci sarebbe bisogno di una intesa politica forte sui punti controversi, prima di tutto in sede parlamentare.

L'esperienza di questi anni ha infatti evidenziato come i rapporti centro-periferia su questo terreno risultano recessivi e più deboli della dinamica ideologica maggioranza-opposizione, al di là delle buone o cattive intenzioni dei singoli protagonisti. Non solo, ma la stessa "periferia" (le Regioni) risente inevitabilmente del "vento" che giunge dalle sedi governative rispetto alle proprie richieste.

In conclusione, per mettere sul tavolo qualche elemento positivo, va rammentato come si stia rafforzando in maniera trasversale l'idea della necessità di una legge quadro per poter incanalare su binari solidi e più coerenti con il sistema complessivo del Titolo V le richieste in differenziazione delle Regioni. In questa prospettiva noto una certa continuità nell'azione di tre Governi di ispirazione diversa: Gentiloni (pur in assenza di una legge quadro i tre Accordi si ispiravano a linee comuni); Conte II (il disegno di legge Boccia) e Draghi (il disegno di legge Gelmini).

Nel merito, qualche punto si va chiarendo, anche in questo caso in modo trasversale alle varie forze politiche: la necessità della definizione dei LEP almeno nei

settori dei diritti sociali che potrebbero essere investiti dalla differenziazione; la necessità di una sorta di elenco di funzioni [non materie, come giustamente sottolinea da tempo Sandro Staiano, da ultimo in *Note per l'Audizione innanzi al Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato*, 4 giugno 2021] trasferibili o, al contrario, l'opportunità di individuare materie non trasferibili...

Credo sia questa la strada da percorrere, poiché è l'unica che porta ad evidenza la convergenza su di un punto essenziale: che il 116 comma 3 deve essere utile al regionalismo e non (solo) alle singole Regioni che ne fanno richiesta.

## SANDRO STAIANO

L'esperienza dei tentativi di dare corso a un modello di differenziazione venato di pulsioni allo scostamento dai principi di unità della Repubblica e di perequazione territoriale è segnata da ripetuti tentativi di concentrazione dei processi di decisione negli Esecutivi: al centro, nel Governo, e, in ambito regionale, in particolare nei Presidenti delle Giunte nelle Regioni interessate, per effetto della torsione monocratica subita dalla forma di governo in seguito alla legge costituzionale n. 1 del 1999. Il Parlamento, invece, è stato per lo più relegato in posizione meramente ratificatoria.

Il sistema delle conferenze, o comunque una modalità di confronto centro-periferia di tipo organico, è rimasta sinora sostanzialmente fuori quadro.

A questo proposito, è molto istruttivo il significato che è stato dato al lemma «intesa» recato dall'art. 116, c. 3, Cost.

L'assonanza con le «intese» di cui all'art. 8, c. 3, Cost. ha indotto a ritenere mutuabile, per realizzare un assetto di differenziazione incentrato sul massiccio trasferimento di competenze legislative – e delle corrispondenti risorse – dallo Stato ad alcune Regioni, il modello delle relazioni tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica.

La traslazione non è certo possibile, per la diversità dei contesti in cui si collocano rispettivamente le norme richiamate: terzo comma dell'art. 8 e terzo comma dell'art. 116 della Costituzione.

Il primo si inquadra nell'ambito della strumentazione intesa a garantire la libertà di religione, assicurandone la pienezza di esercizio, secondo principio di eguaglianza, anche alle confessioni minoritarie al cospetto della posizione storicamente consolidata della Chiesa cattolica: è a fini di eguaglianza nel trattamento che, in tutta evidenza, viene estesa anche alle confessioni diverse dalla cattolica la logica pattizia, che impronta sia il concordato sia le intese. E, una volta seguita la logica pattizia, affermato il «metodo della bilateralità», alle parti stipulanti va attribuita posizione di reciproca alterità-separazione, sia che questa si realizzi in «sovranità e indipendenza nel proprio ordine», sia che si risolva in «organizzazione secondo i propri statuti». Il postulato è che l'alterità-separazione tra Stato e confessioni sia principio specifico posto a presidio della libertà di religione. Assai diverso è il contesto delle relazioni Stato-Regioni. L'art. 5 della Costituzione non disegna, a differenza di quanto fa l'art. 8 per le confessioni

religiose, alcun rapporto di alterità-separazione tra Stato e Regioni da regolare con modalità internazionalistiche o para-internazionalistiche. Il principio di autonomia dei soggetti esponenziali delle comunità locali di varia dimensione e livello è specificazione del più ampio principio del pluralismo istituzionale, che, nella strumentazione attuativa dell'art. 5 apprestata dal Titolo V della Parte II, è limpidamente qualificato come paritario (art. 114, c. 1: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»). L'autonomia dei soggetti locali, «con propri statuti, poteri e funzioni» (art. 114, c. 2) si tiene entro l'«unità della Repubblica» in posizione di forte integrazione ordinamentale e di diversificazione funzionale, costituzionalmente garantita.

Ora, che una così rilevante diversità di senso dello stesso lemma e sue declinazioni – «intesa», «intese» – nell'ambito del testo della Costituzione non sia stata colta dimostra una singolare sottovalutazione delle necessità interpretative derivanti dalla vicenda storica: le «intese» di cui all'art. 8, c. 3, sono introdotte nel testo costituzionale originario per indicare un istituto da mettere in corrispondenza con quello dei «patti», di cui all'art. 7, c. 2, denominazione che precedeva la Costituzione, per perseguire un'analogia esigenza regolatoria nel nuovo contesto ordinamentale; il termine «intese» di cui all'art. 116, c. 3, invece, è introdotto con la revisione costituzionale del 2001, quando esso è già largamente diffuso nella legislazione ordinaria sui rapporti Stato-Regioni ed è presente nei lavori e nelle determinazioni degli organi che si collocano nel «sistema delle Conferenze». Di qui una catena di equivoci circa la strumentazione da adoperare per dar corso al regionalismo differenziato – ora ci si affatica intorno alla difficile modulazione delle «leggi quadro», per tentare di sciogliere alcuni nodi preliminari e di assicurare una certa intangibilità alle intese tra Governo e Regioni senza annichilire le funzioni del Parlamento – e l'assenza di ogni adeguata considerazione delle sedi del confronto tra Stato e soggetti dell'autonomia territoriale.

Allo stato dei fatti, dunque, interrogarsi sulle possibilità di riforma – nel senso del potenziamento di ruolo – del sistema delle Conferenze con riferimento alla vicenda del regionalismo differenziato può provocare un difetto di percezione. Infatti, le Conferenze hanno assunto da tempo, in generale, una posizione di piena centralità nel governo delle relazioni Stato-Regioni. Ma, segnando una vistosa deviazione da tale linea di sviluppo ordinamentale, in tema di regionalismo differenziato esse non sono state coinvolte decisamente. Si può plausibilmente ritenere che ciò sia avvenuto per praticare una severa riattrazione di potere nell'Esecutivo nazionale e in (alcuni) Esecutivi regionali, tagliando fuori sedi – quali le Conferenze – in cui si svolgono la ponderazione critica delle proposte e le necessarie (e non agevoli) mediazioni tra posizioni (in una prima fase, l'esigenza fu anche quella di occultare per quanto possibile i contenuti delle «intese preliminari», per farle passare con modalità piuttosto criptiche).

**LORENZA VIOLINI**

L’esigenza di riformare i luoghi di confronto tra centro e periferia è tra i punti nevralgici del nostro sistema costituzionale e di quello amministrativo: anche quest’ultimo infatti comporta che vi siano luoghi di relazione tra i diversi enti locali, essendo quanto mai necessario per coinvolgere nelle decisioni del centro non solo il livello regionale ma anche quello locale.

Il più recente tentativo in ordine di tempo di riforma costituzionale in materia è stata la proposta di seconda Camera del Progetto Boschi-Renzi. Essa prevedeva un organo non eletto direttamente ma composto da rappresentanti di diversi livelli di governo (Regioni e Comuni), una proposta sostanzialmente debole e, vista col senno di poi, non risolutiva né delle tensioni politiche né dei problemi amministrativi presenti nelle nostre istituzioni. Se questa proposta fu guardata con un certo favore da molti, non lo fu in quanto perfetta ma perché si configurava come un primo passo verso un futuro migliore, una sorta di palestra in cui “allenare” una classe politica regionale e metterla in grado di una vera interlocuzione col centro politico del Paese; una seconda Camera di rappresentanza regionale (escludendo la rappresentanza degli interessi locali) dovrebbe essere in grado, al netto della naturale dipendenza dai partiti nazionali, di lasciare spazio alla elaborazione e alla rappresentanza di interessi propri degli enti territoriali.

Fallita la riforma, l’unica sede rimasta per gestire i rapporti tra livelli di governo è il sistema delle Conferenze, a composizione differenziata, che risponde ad una impostazione duale dei rapporti tra centro e periferia, con lo Stato che intrattiene separatamente la relazione ora con le Regioni ora con gli enti locali, secondo la “teoria del doppio forno”, che – secondo molti osservatori - mal si confà ad una razionalizzazione e ad una modernizzazione di un sistema che deve incrementare la propria efficienza se vuole essere davvero il motore della *resilienza* del Paese. Invece di essere la sede della leale cooperazione, le Conferenze “si sono rapidamente piegate alla gestione di rapporti in gran parte amministrativi, quali la partecipazione alla redazione di una serie amplissima di atti normativi del Governo, la condivisione in sede subordinata di politiche pubbliche (soprattutto in posizione di assoluta subordinazione, le politiche di austerità finanziaria) ecc. ...”. In ultima analisi, le Conferenze sono diventate il luogo in cui lo Stato acquisisce il consenso (o forse meglio, l’acquiescenza) di Regioni e di enti locali, normalmente tramite la leva finanziaria tutta nelle mani del potere centrale, ma “non riesce ad assumere un ruolo guida, di grande indirizzo e di promozione di una sostanziale condivisione intorno a politiche pubbliche, prime fra tutte le necessarie riforme del sistema amministrativo” [le due citazioni sono tratte da F. MERLONI, *Editoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2021, 2].

Ci si può pertanto chiedere se una riflessione sulla riforma del sistema delle Conferenze debba essere fatta “dall’altro” (cioè recependo in Costituzione le Conferenze stesse, secondo un disegno *top down*) o se non si debba invece portare l’attenzione primariamente sulla riforma degli enti locali nell’ambito del più ampio disegno di riforma regionale per conferire alle Regioni un ruolo più organico rispetto agli enti locali stessi, svincolandoli in parte dalla stretta dipendenza statale. Si tratta di

un disegno di ampio respiro, una prospettiva finalizzata a riformare la struttura amministrativa dello Stato nel suo insieme, da cui partire, secondo una dinamica *bottom up* per arrivare a porre in essere qualche correttivo nell'impianto costituzionale delle Regioni fino a creare, anche per Costituzione, organismi di raccordo sufficientemente efficienti, sia di tipo legislativo sia di tipo amministrativo (quali sono, in ultima analisi, le Conferenze attualmente funzionanti).

Oggi le Conferenze svolgono dunque un ruolo di secondo piano e secondo una logica duale. Prova ne sia che non hanno svolto alcun ruolo nei processi di costruzione politica e di gestione della differenziazione ex art. 116, III comma. La prospettiva politica si è avvalsa di un rapporto diretto delle singole rappresentanze regionali con il Governo, pur mitigata da qualche intervento comune e di coordinazione meramente tecnica: si pensi ai primi schemi di intesa apparsi *in limine* alla XVII legislatura, prodotti in fretta e furia prima della consultazione elettorale del 2018, sottoscritti dal Ministro Affari Regionali, senza che il Capo del Governo, l'on. Gentiloni, vi prendesse parte. A questi primi e sostanzialmente futili passi ha fatto seguito la fase delle trattative tra le tre Regioni richiedenti e i Ministeri, ancora senza alcun coinvolgimento delle Conferenze, sintomo della mancanza di una prospettiva di vera riforma dello Stato e solo determinata dall'interesse dei Governatori e del Ministro Affari Regionali a mettere in atto il *proprio* disegno riformatore, tutto orientato a recuperare efficienza a favore dei propri territori e delle proprie strutture amministrative, comprese le relative finanze.

Una parentesi in proposito: il problema finanziario, per strutture amministrative relativamente efficienti quali sono quelle delle Regioni richiedenti l'intesa, non è necessariamente legato ad un incremento di risorse da sottrarre al Paese nel suo complesso ma è finalizzato a recuperare margini di risparmio tramite modalità più efficaci di gestione delle politiche. In questo senso, la c.d. "differenziazione dei ricchi" è stato solo un modo per derubricare un processo che si muove invece in chiave di efficacia e non di rapina. Il vero problema, a parere di chi scrive, è la mancanza di una prospettiva autenticamente nazionale, a cui ormai pochi credono per i continui fallimenti di una riforma del centro.

La differenziazione, che pure presenterebbe molti vantaggi per il sistema nel suo complesso, se non altro come esempio trainante per l'identificazione di buone pratiche e di innovazione, soffre della mancanza di una prospettiva nazionale che dovrebbe essere elaborata e realizzata "dal centro". Il "centro" non è solo un punto di "centralizzazione", segnato da tendenze centralistiche; dovrebbe invece essere concepito come un punto di elaborazione congiunta di percorsi politico-amministrativi a cui partecipano i due livelli di governo su un piano di pariteticità e non di subordinazione, che non produce alcun risultato ma solo diffidenza da un lato e autoritarismo dall'altro. Dovrebbe invece porsi come punto "autorevole" in quanto capace di dare un autentico contributo al miglioramento e all'innovazione sul piano nazionale. A questo dovrebbero servire le Conferenze (ma soprattutto della Conferenza Unificata): a fronte di una legislazione (spesso solo di principio) elaborata senza il contributo del livello regionale se non tramite pareri scarsamente incidenti, occorrerebbe un apporto significativo delle stesse

sul piano dell'attuazione, così da realizzare un controllo, un monitoraggio e miglioramenti strutturali a valle dei processi legislativi.

## ***Il Domanda***

**Quale futuro per il sistema delle conferenze? La partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali può rappresentare una soluzione cooperativa soddisfacente?**

**GIUSEPPE ARCONZO**

Il discorso legato alle prospettive del sistema delle conferenze deve necessariamente fare oggi i conti con l'assenza, nel nostro ordinamento bicamerale, di una Camera rappresentativa delle istanze territoriali. Pur senza evocare capacità taumaturgiche nei confronti di una simile soluzione, essa – almeno da un punto di vista teorico – dovrebbe infatti costituire la sede più adeguata a garantire un reale confronto, capace di incidere anche sullo svolgimento della funzione legislativa, tra Stato e Regioni.

Le riforme costituzionali della XVIII legislatura che si avvia ormai al termine, unite al fallimento dei precedenti tentativi di revisione costituzionale, hanno però consolidato il bicameralismo perfetto italiano e non paiono all'orizzonte, quantomeno in un futuro prossimo, ipotesi di riforme volte a introdurre una Camera delle autonomie.

Nel contesto così delineato si inserisce oggi la novità recata dalla riforma del Regolamento del Senato, approvata il 27 luglio del 2022, in conseguenza della revisione costituzionale del 2021 che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari.

Si è introdotta una specifica previsione relativa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'art. 126 Cost. Si tratta di un organo su cui molto si è scritto, sia all'indomani dell'approvazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, sia all'esito della bocciatura del referendum costituzionale del 2016.

Vale la pena ricordare che la previsione da ultimo citata prevede al primo comma che «[s]ino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

Il secondo comma dispone poi che «quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Ora, il nuovo art. 138-*bis* del Regolamento del Senato dispone che la Commissione in parola, «nel rispetto di quanto stabilito dai Regolamenti di ciascuna Camera, può invitare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali a partecipare alle sedute della Commissione stessa, in relazione a specifici provvedimenti. Tali rappresentanti possono altresì formulare osservazioni e proposte con riguardo ai lavori della Commissione». Il secondo comma del citato art. 138-*bis* prevede inoltre che tale disposizione sia sempre applicabile quando il Presidente della citata Commissione parlamentare sia un senatore.

A fronte di ciò, nonostante la rubrica dell’art. 138-*bis* richiami esplicitamente, – analogamente a quanto previsto dal primo comma del citato art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, la «partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali» – non è chiaro se tale previsione consenta di dare attuazione anche a quanto previsto dal comma 2 dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

Infatti, nella relazione al testo predisposto dalla Giunta per il Regolamento del Senato (doc. II, n. 12, pag. 7) si legge che la partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni territoriali non prevede in alcun modo che essi possano votare in Commissione. Tanto che la stessa Giunta ha ritenuto di dover espungere dal testo del nuovo regolamento del Senato una simile precisazione, ritenendola superflua, in quanto «i riferimenti contenuti dal testo del nuovo articolo alla mera partecipazione dei rappresentanti delle Autonomie locali, nonché la possibilità ad essi attribuita di formulare osservazioni e proposte, non attribuiscono il diritto di partecipare alle votazioni e sono, in ogni caso, di carattere non generale ma limitato – come già ricordato – a specifici provvedimenti».

Il testo del secondo comma dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 sembra invece presupporre che l’aggravamento delle procedure legislative indicate dallo stesso art. 11 si verifichi solo quando sia l’intera Commissione, nella composizione integrata, a esprimersi negativamente (o con parere favorevole condizionato). Circostanza, questa, che invece non sembrerebbe contemplata dal nuovo art. 138-*bis*.

Alla luce di ciò, permangono forti dubbi sulla capacità di tale previsione – che pure durante la discussione in Senato è stata presentata come l’introduzione della Commissione così come «la legge costituzionale n. 3 del 2001 l’aveva immaginata» (Sen. Faraone, seduta del 27 luglio 2022) – di assicurare qualcosa di molto diverso da un’attività consultiva con le autonomie territoriali. Attività consultiva che, tra l’altro, è già prevista da un regolamento interno della stessa Commissione parlamentare approvato nel dicembre 2017.

In ogni caso, anche una Commissione parlamentare per le questioni regionali istituita secondo quanto previsto dall’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, sconterebbe probabilmente l’assenza di un luogo deputato a valutare le istanze regionali. In altre parole, credo sia necessaria la presenza di una sede di consultazione che possa assicurare non soltanto il confronto sulle scelte del legislatore nazionale, ma anche su quelle dei singoli legislatori regionali.



Anche in considerazione di quanto sopra, sono convinto, per quanto scritto nella risposta alla domanda precedente, che una delle soluzioni – che potrebbe coniugare contemporaneamente le istanze di differenziazione provenienti da ciascuna Regione e la necessità di ridurre il contenzioso costituzionale – sia quella di introdurre, nell’attuale sistema delle Conferenze, una specifica sede di confronto che possa essere attivata tra lo Stato e la singola Regione qualora lo Stato ritenga vi siano margini per l’eventuale instaurazione di giudizi di legittimità costituzionale. Non credo che occorra una riforma costituzionale sul punto, potendosi incidere sulla disciplina legislativa che stabilisce le competenze della Conferenza Stato-Regioni.

## **RENATO BALDUZZI**

Se si condivide la risposta *sub* 1, che, muovendo dalla preferenza per una riflessione sull’approccio culturale e metodologico al regionalismo rispetto a quella sui luoghi del confronto tra centro e periferia, conclude nel senso della necessaria rifondazione culturale e operativa del medesimo, quella sul futuro del sistema delle conferenze appare come una domanda, se non secondaria, almeno seconda e successiva rispetto al nucleo della problematica.

Ciò premesso, è comunque importante constatare che il rendimento del sistema delle conferenze viene considerato per lo più soddisfacente rispetto a talune esigenze minime di efficienza del funzionamento dei rapporti tra Stato e regioni, mentre è generalmente criticato sotto il profilo della sua idoneità a innescare processi di accrescimento del legame tra assetto della forma organizzativa dello Stato e coinvolgimento socio-economico dei cittadini e dei residenti. La più volte rilevata limitazione della dinamica del sistema delle conferenze al solo rapporto tra esecutivi (o, al massimo, tra questi e taluni gruppi di portatori di interessi) ha indubbiamente concorso alla sua ridotta incisività rispetto al funzionamento complessivo dei rapporti istituzioni-società.

Tale situazione avrebbe potuto trovare qualche miglioramento *ab interno* ove gli attori politici e istituzionali avessero voluto prendere sul serio la possibilità offerta dalla revisione costituzionale del 2001 a proposito dei nuovi compiti assegnati alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, una volta che questa fosse stata integrata con rappresentanti regionali e degli enti locali.

Com’è ampiamente noto, così non è stato, anzi le successive legislature hanno tutte appalesato una netta chiusura rispetto a tale eventualità: accanto alle ragioni ricollegabili al funzionamento dei rapporti interni a un sistema politico rimasto accentrato e “romano”, e a quelle, di ordine più tecnico, attinenti al non facile bilanciamento tra peso politico e peso territoriale (ma questo, più che un ostacolo, avrebbe potuto essere un incentivo a seguire la strada indicata dall’art. 11 della legge cost. n. 3/2001, al fine di sperimentare soluzioni convincenti da porre successivamente quali basi per la riforma della seconda Camera), non è difficile scorgere, quale principale ragione di fondo della mancata attuazione dell’integrazione della

Commissione, proprio la debole volontà di dare un volto riconoscibile al nostro modello di forma organizzativa dello Stato. Ove questa volontà si voglia in futuro rafforzare, sarà inevitabile prendere sul serio la questione delle autonomie territoriali, intese come soggetti intermedi tra persona e ordinamento, e leggere l'autonomia non come scudo per impropri privilegi o, meno che mai, argomento per affermare una sorta di estraneità alla comunità nazionale, ma come il necessario contrappeso rispetto alla statualità, quasi, per riprendere un notissimo insegnamento (Berti), la faccia interna della stessa sovranità statale.

Portare al centro, nel cuore della rappresentanza politica nazionale, la questione dell'autonomia attraverso l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali potrebbe costituire l'occasione per individuare il luogo da cui muovere al fine di avviare quella rifondazione culturale e operativa del regionalismo sopra accennata. Accanto alla giustamente ricordata valenza cooperativa di una tale integrazione, si avrebbe in prospettiva un ulteriore vantaggio, quello di evitare – come invece è accaduto in un recente passato, si pensi alle vicende che hanno riguardato l'ente provincia – le scorciatoie dell'efficientismo dichiarato e sbandierato, privilegiando invece un approccio realistico ed equilibrato al tema dei territori e della loro rappresentanza.

#### **MATTEO COSULICH**

Il riferimento al meccanismo introdotto dall'art. 11 legge costituzionale n. 3 del 2001, vale a dire l'eventuale integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con «rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali», consente di soffermarsi sulle possibili altre sedi di confronto fra centro e periferia, parallele rispetto al sistema delle Conferenze. Si badi, ad avviso di chi qui scrive, parallele e non sostitutive, in quanto si condivide la prospettiva (espressa fra l'altro dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali nel *Documento conclusivo* dell'indagine conoscitiva *Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle Conferenze»*, 13 ottobre 2016) del mantenimento del sistema delle Conferenze anche nell'ipotesi di introduzione di forme di raccordo Stato-autonomie a livello parlamentare.

La disciplina dettata dall'art. 11 presenta profili di indubbio interesse in quanto proceduralizza(va) il confronto, nell'ambito della legislazione concorrente o riconducibile all'art. 119 Cost., fra rappresentanti dello Stato (parlamentari), delle Regioni e degli enti locali, comportando un aggravamento del procedimento legislativo statale in caso di parere negativo maturato nella Commissione. Realisticamente, occorre però osservare che l'art. 11 vige da oltre vent'anni, durante i quali i regolamenti parlamentari non si sono mai peritati di attuarlo, sebbene non siano mancati tentativi in tal senso, peraltro vani. Dall'inattuata previsione dell'art. 11 può peraltro trarsi una valida indicazione nel senso di un raccordo centro-periferia che riguardi la legislazione, da affiancare a quello relativo all'amministrazione realizzato dal sistema delle

Conferenze, assai meno presente con riferimento alla funzione legislativa (con l'eccezione delle deleghe legislative da esercitarsi previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, ben espresse nella sent. n. 251 del 2016); raccordo riguardante la legislazione da attribuirsi opportunamente a organi riconducibili al potere legislativo, anziché ai vertici degli esecutivi che notoriamente compongono le Conferenze. Proprio il richiamo al potere legislativo dovrebbe peraltro far sorgere qualche dubbio sull'opportunità di coinvolgere in queste modalità di raccordo i rappresentanti degli enti locali, privi di qualunque potestà legislativa.

Le accennate indicazioni relative a un raccordo in ambito parlamentare riguardante la legislazione potrebbero forse essere riprese nell'ambito del periodicamente ricorrente dibattito sulla riforma del bicameralismo italiano. Si osservi come il carattere sempre più indifferenziato di quest'ultimo, *de iure condito* (legge costituzionale n. 1 del 2021 che uniforma l'elettorato attivo per il Senato a quello della Camera) e *de iure condendo* (così il p.d.l. cost. n. 2238, approvato in prima lettura alla Camera il 10 maggio 2022, volto a inserire all'art. 57, co. 1 Cost. la previsione secondo cui «Il Senato è eletto a base circoscrizionale», rendendo così possibile l'uniformazione dei sistemi elettorali delle due camere, sinora impedita dall'elezione del Senato «a base regionale»), sembri destinato ad accentuare il già presente monocameralismo di fatto (rilevabile in particolare in sede di conversione dei decreti-legge, quando viene sostanzialmente cristallizzato il testo approvato dalla camera che vota per prima sulla questione di fiducia posta dal Governo). Il che, per reazione, potrebbe incoraggiare la ricerca di un nuovo ruolo per il Senato, da individuarsi appunto nella rappresentanza delle Regioni, per tale tramite partecipi della determinazione della legislazione statale.

La descritta costituzionalizzazione, vigente (art. 11 legge costituzionale n. 3 del 2001) o proponibile, delle forme di raccordo fra centro e periferia a livello parlamentare induce a reputare praticabile una soluzione analoga per quanto attiene al sistema delle Conferenze (come riproposto nell'attuale XVIII legislatura dalla p.d.l. cost. n. 2422 presentata alla Camera e dall'analogo d.d.l. cost. n. 1825 presentato al Senato). Particolarmente opportuna parrebbe la previsione costituzionale della Conferenza Stato-Regioni, in ragione del peso prevalente da essa assunto nel sistema delle Conferenze, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che richiede l'intesa in tale Conferenza affinché possa reputarsi costituzionalmente legittimo l'intervento statale in ambiti di competenza regionale (da ultimo sent. n. 179 del 2022). Al riguardo può osservarsi come a livello regionale sia stata da tempo costituzionalizzato il Consiglio delle autonomie locali (art. 123, u.co. Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) quale organo di raccordo fra ciascuna Regione e gli enti locali del territorio corrisponde. Quantomeno la naturale inclinazione all'euritmia dovrebbe favorire una soluzione analoga per la Conferenza Stato-Regioni, in grado di realizzare a livello statale il raccordo del sistema delle Regioni con lo Stato stesso, così come in ciascuna Regione il CAL è chiamato a realizzare il raccordo fra la Regione e il corrispondente sistema delle autonomie locali (peraltro in modo non sempre brillante, se si osservano le disposizioni regionali, statutarie e legislative, attuative dell'art. 123, u.co. Cost.). In tale

prospettiva, andrebbe valorizzata la nozione di «Sistema regionale delle autonomie locali», oggi confinata alla sola enunciazione della rubrica dell'art. 4 TUEL, qui ora riproposta; sistema regionale delle autonomie locali (non soltanto Comuni, come può argomentarsi anche in forza del mutato orientamento della giurisprudenza costituzionale rispetto alla legge n. 56 del 2014, quale emerge dalla sent. n. 240 del 2021) che potrebbe consolidarsi in tutte le Regioni qualora in quelle ad autonomia ordinaria si accogliessero alcune delle soluzioni ordinarie vigenti nelle Regioni a Statuto speciale.

Il crescente ruolo istituzionale della Conferenza Stato-Regioni induce a riflettere sulle modalità di formazione della sua volontà che risulta dal convergere dell'orientamento statale e di quello regionale; quanto a quest'ultimo, va rilevato come esso corrisponda a una posizione condivisa, preliminarmente concordata in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dai rispettivi Presidenti. In tale Conferenza vige la regola dell'unanimità, in quanto le sue determinazioni richiedono «il voto favorevole di tutti i presenti» (art. 4, co. 8 regolamento interno); unanimità che viene conseguentemente riportata in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ora, la probabile crescente divaricazione delle posizioni regionali – che sembra confermata dal recente dibattito sul regionalismo differenziato e sulle sue conseguenze, anche finanziarie – renderebbe probabilmente opportuna l'introduzione di forme di votazione a maggioranza nell'ambito della compagine regionale (in Conferenza delle Regioni, preferibilmente, o in Conferenza Stato-Regioni), con la conseguente introduzione di forme di ponderazione del voto, soprattutto alla luce dell'assai diversificata consistenza demografica delle Regioni italiane.

## **MARIO GORLANI**

La partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali a tutt'oggi costituisce uno dei tasselli mancanti – non certo l'unico – del disegno di riforma del 2001. Molte le questioni irrisolte che la riguardano: dall'esatta ripartizione dei rappresentanti tra Regioni ed enti locali alle concrete ricadute sul procedimento legislativo dei pareri espressi dalla Commissione, alla difficoltà di stabilire con esattezza se e quando una legge sia riconducibile all'elenco dell'art. 117, co. 3, Cost.

Resta il fatto che la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata sarebbe una soluzione "minore" rispetto al più ambizioso e coerente Senato delle Regioni; e, tutto sommato, meno convincente anche del sistema delle Conferenze che nel frattempo si è consolidato e ha operato come sede di confronto tra i livelli territoriali. Il suo limite – che è diventato anche un ostacolo alla sua attivazione – è di dar vita a un ibrido poco riuscito tra forme collaborative più agili e funzionali, come le Conferenze, e modelli di rappresentanza istituzionalizzata tipici delle seconde Camere espressione degli enti territoriali. Se si vuole incoraggiare un vero protagonismo delle Regioni anche nella determinazione della politica nazionale, occorre una sede appropriata, che superi il bicameralismo simmetrico e concorra, in chiave territoriale,

alle scelte di politica legislativa operate dal Governo in accordo con la maggioranza parlamentare; in mancanza di questo, meglio mantenere l'assetto attuale, più ordinato, confermando al sistema delle Conferenze il compito di assicurare i raccordi tra centro e periferia.

Per quanto riguarda il sistema delle Conferenze - che, come noto, mettono in dialogo non gli organi legislativi, ma gli esecutivi, con un conseguente significativo riassetto dell'equilibrio dei poteri sia a livello statale sia a livello regionale - esse in questi anni sono state consacrate come "il perno del confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in seno al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse" (così Corte cost., sent. 31/2006), ed hanno visto un significativo aumento degli atti normativi, dei provvedimenti e dei temi strategici che hanno affrontato.

Per questo, il loro ruolo non pare destinato a venir meno in futuro, neanche ove fosse attuato quel modello di parlamentarismo asimmetrico a cui si faceva riferimento nella risposta alla prima domanda, come peraltro emerso anche nel corso di un'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, svolta nel corso dell'iter di approvazione della riforma costituzionale del 2016. Le Conferenze rappresentano infatti uno strumento più agile e informale di confronto, che opera efficacemente nella fase di predisposizione delle politiche pubbliche e, ancor più, nella fase di attuazione, su cui poggiare la definizione «delle linee strategiche della politica nazionale integrata - ma in modo forte - con gli interessi e le politiche dei territori», i comprese «le decisioni di indirizzo politico che toccano anche la formazione delle leggi» [Bartole, 2016]; mentre il modello della Camera delle Regioni interverrebbe nella fase dell'approvazione, coinvolgendo i rispettivi poteri legislativi. Senza dire che l'eventuale Camera delle Regioni lascerebbe comunque senza una sede di dialogo gli enti locali.

La stessa pandemia, con le sue esigenze di tempestività e condivisione, ha messo in luce non tanto le difficoltà del raccordo Stato-autonomie proprio del sistema delle Conferenze, quanto gli ostacoli ad un modello cooperativo orizzontale tra Regioni. Occorre lavorare perciò sul potenziamento della Conferenza delle Regioni come strumento di coordinamento preventivo nelle decisioni spettanti alle singole Regioni e come momento di scambio di esperienze e collaborazione, oltre che di solidarietà orizzontale tra Enti decentrati; anche se questo è difficile che avvenga mediante procedure formalizzate - tenuto conto delle scarse occasioni di sovrapposizione delle competenze tra Regioni - anziché grazie alla maturazione di una maggiore consapevolezza e sensibilità politica e al ruolo di sintesi e coordinamento che deve essere esercitato dal livello statale.

**ANNA MARIA POGGI**

Alla prima domanda credo occorra dare una risposta articolata.

In linea teorica è difficile fare a meno di strumenti collaborativi in un sistema in cui non solo vi sono diversi livelli di governo a cui sono attribuiti funzioni e poteri propri ma, soprattutto, in cui questi ultimi si intersecano continuamente, non essendovi una netta separazione tra di essi. Ciò genera perlomeno due problemi diversi: l'opportunità di un coordinamento c.d. orizzontale tra i livelli di governo sub-statali, allo scopo di non diversificare eccessivamente servizi e prestazioni destinati a cittadini e attori economici e l'esigenza, nel contempo, di un indirizzo unitario in alcuni settori, allo scopo di salvaguardare l'unità economica, sociale e politica.

Questo spiega il motivo per cui sia prima che dopo la revisione costituzionale del 2001 non si sia potuto fare a meno di tali strumenti, sebbene la loro istituzione si inserisse in contesti completamente differenti.

Con l'istituzione delle Regioni, in un quadro costituzionale informato dal principio del parallelismo delle funzioni (quindi di tendenziale separazione tra i livelli di governo), iniziarono, infatti, a fiorire forme di collaborazione tra Stato e autonomie. Giustamente Corrado Caruso [*I raccordi tra Stato e Regioni*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trento 19-20 settembre 2020, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*] sottolinea come dietro l'esigenza di dar corpo a quella funzione di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 17, lett. a), della l. n. 281 del 1970 - poi ripresa dalla l. n. 352 del 1975, art. 3 -, si celasse, in realtà, un "coordinamento rigido e verticale" delle attività delle Regioni da parte dello Stato, concretatosi in una panoplia di strumenti tecnici di raccordo a traino ministeriale. Successivamente il c.d. terzo decentramento (e poi la revisione del Titolo V), pur fondandosi sulla direttrice di un deciso rafforzamento delle autonomie e con l'intento di superare il precedente assetto centralistico statale, istituì comunque un sistema di conferenze, a riprova dell'impossibilità di fare a meno di un coordinamento sia orizzontale (la Conferenza delle Regioni); sia verticale (la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza unificata) pur in un sistema informato non più al parallelismo delle funzioni ma alla sussidiarietà.

Anzi, non incomprensibilmente, proprio il venir meno del principio del parallelismo, unito alla scomparsa di qualsivoglia forma di controllo preventivo sugli atti delle autonomie (sia esso statale o regionale) esigeva maggiori forme di collaborazione tra le autonomie. Non a caso la Corte costituzionale, pur affermando da sempre tale esigenza, dopo il 2001 innalza la leale collaborazione a principio di "sistema", conseguente al nuovo sistema policentrico. Esso diviene "parametro" di giudizio invocato dai ricorrenti (quasi sempre le Regioni), senza necessità di aggancio a specifiche norme costituzionali.

Se, dunque, in linea teorica, pare difficile negare la necessità della collaborazione, altra e diversa questione è il giudizio sulla "resa" del sistema delle Conferenze.

Qui le cose si fanno più complicate e diventa arduo ragionare solo in via astratta, mentre vi sarebbe bisogno di analisi più raffinate e granulari in grado di rispondere a domande specifiche, quali, ad esempio, la Conferenza delle Regioni è riuscita davvero a realizzare quanto previsto nel proprio regolamento quanto a "volontà di consolidare il patto tra le Regioni e le Province autonome teso a perseguire con maggiore efficacia un'azione coordinata e solidale attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle

diversità"? E' riuscita, in altri termini, a limitare l'eccessiva differenziazione nelle prestazioni dirette ai cittadini e nei servizi indirizzati al sistema economico-produttivo? Poiché se è vero che regionalismo è differenziazione, questa riguarda le modalità di organizzazione di servizi e delle prestazioni in relazione alle specificità del territorio, ma non può mettere in discussione il basilare principio di eguaglianza tra cittadini nelle prestazioni essenziali (es nei LEP). Mancano in proposito dati prodotti dalla stessa Conferenza, mentre se si pone attenzione alle analisi provenienti da altre fonti (istituti di ricerca pubblici e privati) la sensazione è quella di una profonda diversità delle condizioni di vita [sul punto sia consentito rinviare al mio *La riduzione dei divari territoriali e sociali tra Nord e Sud nel PNRR*, in *Passaggi Costituzionali*, 2/2021, 217 ss.].

Quanto al coordinamento verticale sarebbe poi necessario verificare se la Conferenza Stato-Regioni oltre alle attività deliberative, consultive e di produzione di accordi e intese (puntualmente riferite sul sito governativo dedicato alle attività della stessa) abbia mai attivato quella funzione di verifica e monitoraggio pur prevista dall'art. 2, comma 7, d.lgs. n. 281/1997 e diretta alla valutazione ed alla verifica dei risultati, sia sul piano economico che su quello della qualità dei servizi, rispetto agli obiettivi fissati nei Piani e nei progetti approvati dalla Conferenza. Di tale attività, infatti, non vi è alcun resoconto, almeno reso pubblico.

La sensazione, in sostanza, è che le Conferenze svolgano prevalentemente attività in parte diverse da quelle istituzionalmente previste e fungano quali sedi in cui il Governo (e/o i singoli Ministri) si recano a contrattare i propri atti o a cercare consenso circa attività future. Il che, sia detto, per inciso risulta pur necessario in un sistema policentrico complesso che abbisogna certamente di un'attività di concertazione politica anche informale. Tuttavia, la carenza di solide procedure e attività di coordinamento orizzontale e verticale rimane un problema scoperto, come, del resto la fase "acuta" della pandemia ha ampiamente dimostrato.

In conclusione su questo punto e nonostante i rilievi critici sopra effettuati, il sistema delle Conferenze rimane un fulcro essenziale del sistema regionale. Anche dopo la revisione del Titolo V, esse mantengono intatta la loro utilità ai fini del coordinamento delle attività amministrative. Il problema, semmai, è rimetterle su tali binari e implementare l'attività di verifica *a posteriori* di tale coordinamento.

Il che, sia chiaro, non costituisce un'alternativa all'attuazione dell'art. 11 della l.c. n. 3 del 2001 che, secondo quanto ha giustamente scritto Nicola Lupo [*L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali un obbligo per i regolamenti di Camera e Senato*, in *Revista general de derecho constitucional*, 24/2017, 13 ss.] sarebbe un atto dovuto da parte del Parlamento. In tal modo, peraltro, si darebbe finalmente coerenza ad una parte essenziale del Titolo V: la concertazione legislativa massimamente utile in quelle zone di sovrapposizione delle competenze che l'art. 117 Cost. non è riuscito ad evitare. La modalità di tale concertazione dovrebbe tuttavia essere attentamente studiata, per evitare appesantimenti procedurali e allungamenti dei processi legislativi.

**SANDRO STAIANO**

È inevitabile qualche notazione retrospettiva. Com'è noto, la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali fu prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, di revisione del Titolo V della Parte Seconda, come soluzione-ponte in attesa della revisione del Titolo I, cioè della disciplina del Parlamento e dei procedimenti a esso commessi, mentre si vagheggiava la possibilità del superamento del bicameralismo simmetrico con la costituzione di un "Senato delle Regioni (o delle autonomie territoriali)", così da dare compiutezza a un assetto federale di cui si riteneva di aver avviato il processo costitutivo. Sicché la legge n. 3 del 2001, che non era stata neppure dotata delle norme transitorie, veniva ritenuta idonea a prefigurare un passaggio d'epoca, il passaggio a un diverso tipo di Stato: aspirazione in cui convergevano bassa qualità tecnica e una certa sopravvalutazione della valenza riformatrice dell'atto. Il modello partecipativo proposto dall'art. 11, c. 2, della legge cost. n. 3 del 2001 configura le funzioni della Commissione integrata come consultive rinforzate nel procedimento di formazione della legge statale nell'ambito delle "materie" di cui al terzo comma dell'art. 117 e dell'art. 119 Cost.; in caso di parere contrario o favorevole condizionato, cui la competente Commissione parlamentare in sede referente non si sia adeguata, l'Assemblea è tenuta a deliberare a maggioranza assoluta dei componenti. Fatto è che la disposizione, la cui attuazione sarebbe dovuta passare per la modifica dei regolamenti parlamentari, non ha avuto seguito.

Il "sistema delle conferenze", per un periodo non breve, è rimasto nel limbo della messa in opera marginale ed eventuale in forza della normazione legislativa ordinaria e sublegislativa che ne istituisce le sedi (DPCM 12 ottobre 1983, la Conferenza Stato-Regioni; DPCM 2 luglio 1996, la Conferenza Stato-Città; D.Lgs. n. 281 del 1997, la Conferenza unificata) e ne disciplina i profili generali (art. 12, legge n. 400 del 1988; D.Lgs. n. 281 del 1997) o ambiti specifici di intervento (legge n. 234 del 2012, quanto al ruolo delle Conferenze nel dialogo con la UE nella formazione delle normative e delle politiche). È stato lungo il tempo delle "intese deboli" e dell'influenza limitata.

Da quel limbo l'ha tratta non il legislatore, ma la Corte costituzionale (cui si deve la "riscrittura" dell'altrimenti inapplicabile intero "nuovo" Titolo V), la quale, arbitrando il contenzioso tra Stato e Regioni quanto alla delimitazione dei campi di competenza, soprattutto nei casi di attrazione in sussidiarietà, ha applicato la clausola della leale cooperazione, assumendone l'osservanza quando siano state stipulate «intese» nelle sedi delle Conferenze. Grazie a quest'opera di produzione giurisprudenziale del diritto, che lambisce la sfera del parametro costituzionale, le Conferenze hanno preso centralità nel sistema delle relazioni Stato-Regioni. Recede, di fatto, il ruolo del Parlamento, al quale sfugge il potere di indirizzo politico quanto alla dislocazione e all'esercizio delle funzioni tra centro e periferia, a vantaggio del circuito Esecutivo nazionale-Esecutivi regionali-Conferenze.



Per il futuro (a quanto è dato intravedere in un quadro di elevata instabilità politico-istituzionale, di provvisorietà delle proposte avanzate e di precarietà delle soluzioni introdotte), una volta scomparsa dall'orizzonte (per ora) la revisione del bicameralismo simmetrico e la configurazione della seconda Camera come sede rappresentativa delle autonomie territoriali, ritorna all'attenzione del legislatore il tema della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze.

Non è dato prevedere quale sorte arriderà al disegno di legge n. 1825, presentato al Senato il 3 giugno 2020, nell'ormai decorsa XVIII legislatura: una escogitazione senza futuro o un vero fuoco riformatore. Il d.d.l. riserva alla legge l'«istituzione» della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, prevedendone l'adunanza unificata «qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto» (art. 1). Le Conferenze – su tale fondamento – sarebbero chiamate a manifestare parere preventivo sulle leggi dello Stato intese a far valere quella che è definita «clausola di supremazia statale», della quale viene definito il contenuto: «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». La formula, nella prima parte, riproduce parzialmente il più ampio dettato dell'art. 120 Cost., amputandolo, ove si riferisce alla «tutela dell'unità economica», della specificazione «in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Il riferimento ai LEP potrebbe certo essere stato espunto per desiderio di stringatezza, sempre consigliabile in sede di redazione dei testi normativi, tanto più se di rango costituzionale. Ma esso forse non sarebbe stato privo di senso mentre, nel dibattito sulla realizzazione del regionalismo differenziato, e più specificamente sulla dislocazione di competenze che esso comporta, la questione della preventiva determinazione dei LEP è dirimente, sicché attrarla nella sfera della clausola di supremazia avrebbe avuto l'implicazione di sostanziarla nel riferimento anche a un compito di perequazione territoriale. È poi reintrodotta l'«interesse nazionale», come limite generale dei poteri delle Regioni, a partire da quello legislativo, che era stato espunto dal testo della Costituzione con la legge di revisione del Titolo V del 2001. Chi abbia memoria delle vicende del regionalismo italiano sa che l'interesse nazionale appartiene ad altra risalente e decorsa stagione: alla stagione della gerarchia tra Stato e altri livelli di governo, della competenza generale residuale dello Stato, del controllo preventivo sulle leggi regionali, di legittimità e di merito per «contrasto di interessi» (traslato in controllo di legittimità ad opera della Corte, nella disapplicazione del meccanismo di accesso al giudizio delle Camere contemplato dall'originario testo dell'art. 127 Cost.), controllo affidato al Governo. Nella presente stagione – superato l'assetto gerarchico con la costruzione di un ordinamento fondato su un principio di pluralismo paritario, enunciato dal nuovo art. 114, c. 1, Cost. – la garanzia degli interessi unitari e la decisione sulla distribuzione delle funzioni secondo sussidiarietà sono compiute in chiave cooperativa, ed è in tale assetto non gerarchizzato che il sistema della Conferenze trova la sua naturale collocazione, come strumento della cooperazione, sicché la riaffermazione dell'interesse nazionale è dissonante (salva, una

sempre possibile, ma faticosa, risemantizzazione, che, manco a dirlo, finirebbe coll’essere attratta di certo nel campo di creatività della Corte costituzionale).

V’è da interrogarsi sulle ragioni che possono indurre a seguire la via della revisione costituzionale, che, anche quanto alla disciplina dei poteri delle Regioni e più in generale all’ordinamento autonomistico, ha condotto a risultati di bassa qualità, suscitando questioni interpretative e conflitti politico-istituzionali difficili da dirimere (dei quali il terzo comma del nuovo art. 116 è un eccellente esempio), mentre il sistema delle Conferenze attende, per avere compiutezza, *solo* un intervento sui regolamenti parlamentari, certo impegnativo, ma virtuoso sotto due profili: terrebbe pienamente conto del consolidato nella vicenda delle Conferenze, consolidato che deriva dalla messa in opera della legislazione ordinaria in materia e dalla giurisprudenza conformatrice su di essa agente, che non è conveniente cancellare; non metterebbe di nuovo mano, inutilmente, ai principi, rischiando di equivocare istituti ed esperienze, per la purtroppo ricorrente dimostrazione di inadeguatezza del legislatore a tenere conto dello spessore della vicenda storica.

#### LORENZA VIOLINI

In linea di principio, la partecipazione dei diversi livelli di governo dovrebbe attuarsi sia nel momento della produzione legislativa sia in quella della sua attuazione. Questa partecipazione “a due marce” dovrebbe essere propria, quantomeno, delle grandi leggi di riforma che vanno ad incidere sulla struttura del *welfare state* nostrano e che rientrano, per la maggior parte, nella competenza regionale. Si pensi, *de iure condendo*, a leggi sulla tutela della maternità e sul sostegno alla natalità, quelle sulle cure palliative come fattore di contrasto alla sofferenza, alla solitudine e all’abbandono che sono la molla delle scelte eutanasiche, quelle sulla tutela e promozione del lavoro, soprattutto giovanile (di riordino dei provvedimenti fin qui adottati) o, *de iure condito*, alla legge delega sulla disabilità.

Per quanto riguarda la partecipazione al procedimento legislativo, è importante che venga fatto uno sforzo per disegnare l’attuazione della norma costituzionale di integrazione della *Commissione Parlamentare per le questioni regionali* (art. 11, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) per iniziare a sperimentare soluzioni partecipative; sussiste – come è noto – una forte difficoltà ad individuare le modalità con cui dare attuazione a tale integrazione; questa difficoltà non dovrebbe però arrestare lo sforzo di fantasia istituzionale volto a far cessare l’inerzia che ha portato in questi decenni a bloccare l’attuazione della norma costituzionale. Va riconosciuto il tentativo compiuto in questa direzione dalla riforma del Regolamento della *Commissione*, approvato il 13 dicembre 2017, che prevede – agli artt. 1 e 2 - sia la consultazione dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni (unitamente alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, agli enti rappresentativi di Comuni e Province ANCI e UPI, nonché a rappresentanti di enti territoriali) sia la possibilità di una decisione comune tra Commissione e enti ora ricordati circa la programmazione dei lavori della Commissione

stessa. Occorre però ora fare un passo in più e far sì che si avvii un processo più strutturato, sia sul piano politico sia su quello giuridico, finalizzato a ipotizzare un disegno normativo in grado di dar forma a raccordi congiunti che leghino in un unico schema, la Commissione stessa, le rappresentanze regionali e locali e, insieme, il sistema delle Conferenze nell'ottica della leale collaborazione, un principio anch'esso sovente ricordato ma assai poco codificato.

L'importanza di avere adeguati strumenti di raccordo è documentata, ad esempio dalla recente legge-delega sulla tutela della disabilità. Qui la partecipazione del livello regionale e locale (ma anche, a ben guardare dei rappresentanti del Terzo Settore) tramite la *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, avrebbe potuto essere stata di aiuto nella stesura della legge e nella formulazione dei principi. Emanata la legge, nella prossima legislatura, resta importante che le regioni e gli enti locali siano presenti quando si vanno ad identificare gli strumenti attuativi della legge in esame perché si inseriscano armonicamente nelle amministrazioni dei livelli di governo inferiori. Nella fase della elaborazione dei decreti legislativi delegati – come del resto previsto dalla legge di delegazione – il Parlamento verrà coinvolto tramite i pareri sugli schemi degli stessi ma, sempre in questa fase, le Conferenze dovrebbero essere messe a parte dei progetti governativi soprattutto per quanto riguarda la creazione delle nuove strutture e i nuovi uffici amministrativi quali quelli che saranno deputati a compiere *la valutazione multifunzionale dello stato di disabilità* finalizzata alla costruzione del c.d. *progetto di vita*, il tassello essenziale per realizzare la piena integrazione delle persone con disabilità, che è lo scopo primario della legge. Visto che questo compito sarà di competenza regionale, occorre che anche le Regioni siano parte del percorso che porta al risultato previsto e, a questo scopo, le Conferenze possono essere il luogo adeguato.

Molto si potrebbe aggiungere sul coinvolgimento delle Conferenze nel dare attuazione alle leggi nazionali soprattutto ove queste tocchino la struttura amministrativa regionale e locale; basti qui la considerazione che, se le rappresentanze di enti regionali e locali fossero adeguatamente coinvolte nei processi di produzione normativa, questo sarebbe un primo passo per proseguire in una gestione concordata anche della fase attuativa, fase che potrebbe essere anche prefigurata nelle leggi, al fine di non lasciare a regolamenti e decreti l'onere di identificare le modalità di attuazione ed essere di stimolo ai soggetti attuatori per confluire verso modalità razionali ed unitarie di organizzazione dei propri servizi.

### ***III Domanda***

**Che indicazioni possono trarsi dalla vicenda della pandemia rispetto ad una idea competitiva di regionalismo?**

**GIUSEPPE ARCONZO**

Che l'emergenza sanitaria abbia determinato una forte crisi dell'idea cooperativa del regionalismo mi pare fuori di dubbio.

Basta qui ricordare alcune delle principali vicende conflittuali che hanno costellato i rapporti tra Stato e Regioni nel corso degli oltre due anni dello stato di emergenza legato alla pandemia, a cominciare dall'individuazione dei soggetti responsabili a definire le zone rosse in Lombardia, passando per le vicende legate alla gestione della scuola in Campania, nelle Marche e in Puglia, fino al tema delle riaperture delle attività commerciali in Calabria e Valle d'Aosta.

Non è un caso che tali vicende abbiano poi trovato la loro composizione di fronte ad un giudice, prevalentemente quello amministrativo, essendo stata la Corte costituzionale coinvolta solo nel solo caso della Valle d'Aosta (ordinanza n. 4 del 2021 e sentenza n. 37 del 2021, cui deve aggiungersi la recente sentenza n. 164 del 2022, relativa ad un conflitto tra la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato in materia di regolamentazione dell'impiego della certificazione verde, o *green pass*).

Di fronte alle molteplici e ben note conseguenze negative che tali situazioni conflittuali hanno determinato – su tutte, l'incertezza giuridica che la fluviale mole di provvedimenti adottati dai più diversi livelli ha determinato tra il 2020 e il 2021 – credo sia bene evidenziare anche un aspetto positivo, al quale non mi pare si sia data la giusta attenzione.

Al di là della sovraesposizione e degli scomposti eccessi mediatici di molti esponenti politici regionali, non va infatti dimenticato che, nel periodo emergenziale, le istanze di cui le Regioni si sono fatte portatrici hanno di fatto costituito l'unica effettiva forma di contrapposizione, antimaggioritaria, se così si può dire, rispetto alla linea politica seguita a livello nazionale.

Si badi: non si intende qui affatto prendere posizione sul merito delle singole istanze sostenute a livello regionale, sulla cui bontà o meno moltissimo si è scritto in dottrina e per le quali occorrerebbe dilungarsi in spazi non compatibili con il presente forum.

La questione è infatti di metodo, ma non per questo appare meno importante. Forti della loro legittimazione politica diretta, e del loro rapporto immediato con i loro elettori, i Presidenti delle Giunte regionali hanno certamente contribuito a porre l'attenzione su istanze e interessi spesso messi in secondo piano, se non proprio dimenticati, dalla politica nazionale. Politica nazionale che, a sua volta, ha dunque dovuto valutarle e tenerne in qualche modo in considerazione nel momento in cui assumeva le decisioni.

Insomma, pur nei drammatici momenti che hanno caratterizzato il periodo emergenziale, credo che il pluralismo, politico e sociale, di cui le Regioni si sono fatte interpreti – al netto dei molti eccessi, già sopra censurati – abbia comunque in qualche modo giovato al dibattito pubblico e abbia dimostrato come anche la prospettiva competitiva del regionalismo possa determinare una migliore e più ampia visione dei problemi e, in definitiva, avere effetti compatibili con la visione cooperativa che l'art. 5 della nostra Costituzione sembra preferire.

**RENATO BALDUZZI**

Il nucleo problematico della domanda sta forse proprio nell’aggettivo “competitiva”. Esso infatti può intendersi secondo due accezioni principali: come denotante una sorta di tensione permanente alla primazia, tanto nei rapporti tra centro e periferie quanto in quelli tra queste ultime (con le conseguenze ben note in tema di ripartizione delle risorse finanziarie e organizzative), oppure come riferito alla dimensione che potremmo chiamare emulativa, di cui è emblematica l’attenzione alle cosiddette buone pratiche e alla presenza di meccanismi capaci di censirle, monitorarle e disseminarle.

Proprio l’esperienza della pandemia ha costituito e costituisce il banco di prova di queste due accezioni.

Apparentemente, abbiamo assistito a comportamenti espressione di un regionalismo rissoso e poco collaborativo, tanto da suggerire a taluno quale terapia l’ennesima rivisitazione delle regole, nel senso dell’ulteriore modifica delle regole di riparto delle competenze legislative, ovvero della reintroduzione del limite dell’interesse nazionale o dell’introduzione di una sempre problematica clausola di supremazia *bonne à tout faire* . Se tuttavia proviamo ad andare al di là dell’apparenza, non è difficile riscontrare, almeno in campo sanitario, una base di cooperazione di fatto, relativamente alla quale allora sarebbe sensato, invece di pensare all’ennesimo e inconcludente tentativo di revisione costituzionale, individuare percorsi e strumenti volti a migliorare e a consolidare tale cooperazione: penso anzitutto alla dissonanza tra comportamenti di leale collaborazione ai tavoli comuni e dichiarazioni di (meno leale...) dissociazione una volta i vari protagonisti ritornati nei rispettivi capoluoghi regionali, oppure alla ricerca, da parte del Governo centrale (al netto di qualche malizia ...) di forme di consultazione almeno con il Presidente della Conferenza dei presidenti di Regione, oltre che al ruolo della Cabina di regia, guidata dal Ministro della salute e da quello per gli affari regionali. Nella stessa direzione sembra andare la ripresa che il d.l. n. 77/2021, sulla *governance* del PNRR, ha fatto del principio di collaborazione, in particolare per quanto attiene all’attività della Cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza (art. 2) e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3). Vanno poi ricordati alcuni comportamenti tenuti nella campagna vaccinale, in cui, a fronte di un ruolo determinato e autorevole di coordinamento forte da parte delle autorità centrali, la risposta regionale è stata quella propria del regionalismo virtuosamente emulativo, in cui anche regioni con significativi problemi sotto il profilo dell’organizzazione delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie hanno potuto dimostrare efficienza e gioco di squadra.

Insomma, almeno in tema di emergenze sanitarie, possiamo parlare, per quanto attiene al riparto delle competenze tra Stato e regioni, non tanto di un modello “dualista” (Morrone) quanto di un modello di cooperazione imperfetta, che ha fatto emergere i reali nodi problematici del nostro regionalismo, a cominciare dalla difficoltà, per il centro, di esercitare forme di coordinamento forte e, per le periferie, di intendere il

nucleo concettuale dell'autonomia non come un aumento delle competenze legislative, intese in senso statico e come ossessiva rivendicazione di competenza, ma come capacità di organizzare la risposta politico-amministrativa secondo modalità che ne massimizzino il buon andamento e l'imparzialità.

## MATTEO COSULICH

La domanda evoca la tradizionale distinzione *competitive federalism/cooperative federalism* che nel contesto istituzionale italiano può essere appunto tradotta in quella tra regionalismo competitivo e regionalismo cooperativo. Che il regionalismo italiano inclini verso quest'ultima accezione emerge anche dalla semplice lettura del testo costituzionale. Basti qui richiamare: all'art. 119 Cost., sia la prevista istituzione, con legge statale, di «un fondo perequativo (...) per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (co. 3), sia la previsione di «risorse aggiuntive» e di «interventi speciali» dello Stato, finalizzati, tra l'altro, a «rimuovere gli squilibri economici e sociali», in favore di determinati enti territoriali svantaggiati (co. 5), nonché, da ultimo, l'inserimento di un nuovo comma che, nella stessa direzione, impegna la Repubblica a «rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» [testo della legge costituzionale approvata definitivamente in entrambe le camere a maggioranza assoluta e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale, serie generale*, 29 luglio 2022, 176, p. 33]; all'art. 117 Cost. la notissima attribuzione alla potestà legislativa statale esclusiva della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (co. 2, lett. m), la quale, anche in ragione del suo radicamento nell'obiettivo di rimozione delle diseguaglianze di cui all'art. 3, co. 2 Cost., sembra costituire un argine difficilmente valicabile per le ipotesi di concorrenza fra sistemi locali tipiche del *competitive federalism* e periodicamente riproposte anche nel nostro paese.

Le vicende legate all'emergenza pandemica sembrano le meno adatte per rilanciare ipotesi di letture in senso competitivo del regionalismo. In generale, può osservarsi come tutte le situazioni emergenziali (di natura economica, bellica, sanitaria) tendano quasi naturalmente a rinsaldare il sistema istituzionale non solo attraverso processi di accentramento ma anche di contenimento della conflittualità interna (orizzontale fra Regioni, per quel che qui maggiormente interessa). Quanto ai primi, basti qui richiamare la sent. n. 37 del 2021, con la quale il giudice costituzionale riconduce la legislazione relativa alla pandemia alla potestà legislativa esclusiva statale, grazie a una lettura assai ampia della «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, co. 2, lett. q Cost. Quanto ai secondi, è significativo che nella legislazione emergenziale il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome venga implicitamente considerato il rappresentante del sistema regionale complessivamente inteso, presupponendosi così una comunanza di interessi fra gli enti regionali che, a ben vedere, è assai lontana dalle logiche del regionalismo competitivo. Si rammenti in proposito che il testo del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito dalla legge n. 35 del

2020, prevede che sui d.P.C.m. di «attuazione delle misure di contenimento» venga sentito il Presidente in discorso, qualora esse «riguardino l'intero territorio nazionale», come pure che egli possa proporre d.P.C.m. con tali caratteristiche (art. 2, co.1).

Con specifico riferimento alla materia sanitaria, può rammentarsi come la Regione Lombardia si presenti al tragico appuntamento con la pandemia dotata di un proprio sistema sanitario con caratteristiche assai differenti dagli altri, costruito negli ultimi decenni avvalendosi dell'istituto delle «sperimentazioni gestionali»; si tratta del cosiddetto modello lombardo che, anche in ragione della sua apertura ai produttori privati di prestazioni sanitarie e della sua capacità di attirare l'utenza residente nel resto del territorio nazionale, sembra(va) poter rappresentare un esempio, forse virtuoso, di competizione interregionale in ambito sanitario. Alla prova dei fatti, tuttavia, il sistema sanitario lombardo si è rivelato probabilmente il più fragile nell'affrontare l'emergenza pandemica, anche in ragione delle proprie caratteristiche strutturali. Il che non può non alimentare ulteriori dubbi sull'opportunità di incoraggiare forme competitive di regionalismo nel nostro paese.

## **MARIO GORLANI**

L'alternativa tra un modello cooperativo di regionalismo e uno competitivo rappresenta una contrapposizione più teorica che concreta. Indipendentemente dal grado di cooperazione in essere, in ogni ordinamento che valorizza l'autonomia degli enti territoriali è insita – e in qualche modo desiderabile – l'idea stessa che ogni Regione possa adottare le legislazioni ritenute più adatte di altre al contesto sociale ed economico locale. Infatti, la concorrenza tra governi di diverso livello è ciò che serve per dare vita a forme di emulazione in base alle quali ciascuno governo tenta di attrarre attività economiche o residenti “forti” dal punto di vista reddituale. Per descrivere questa tendenza, più che la nozione di regionalismo competitivo, andrebbe usato il concetto di regionalismo “sperimentale”, intendendo con ciò l'obiettivo di riconoscere alle Regioni maggiori possibilità di varare politiche pubbliche innovative, che possano assurgere a modello per le altre e per lo stesso Stato.

L'Italia non ha mai abbracciato un modello realmente competitivo tra Regioni. Ad esso osta la sussistenza di forti competenze e clausole statali unificanti: dalle competenze trasversali alla potestà di armonizzazione e coordinamento del sistema tributario al divieto di istituire dazi o ostacoli alla libera circolazione tra Regioni alla stessa spinta uniformante che proviene dall'Unione europea; ma soprattutto osta l'assenza della principale “leva” di un modello competitivo – ovvero il sistema tributario – rispetto al quale le Regioni italiane hanno, tutt'ora, ridotti margini di manovra.

Questo non implica che il modello italiano abbia, per contrapposizione, un assetto pacificamente cooperativo, e che questo abbia realmente ben funzionato, anche se è nota l'attenzione della Corte agli aspetti di leale collaborazione che debbono facilitare l'efficiente funzionamento del riparto di competenze verticale tra Stato e Regioni. Una

leale collaborazione declinata comunque in chiave verticale, più che orizzontale, perché, come ha dimostrato anche l’esperienza della pandemia, nelle relazioni istituzionali tra Regioni la condivisione è affidata alla spontanea iniziativa dei singoli Enti più che a forme procedimentalizzate o agli strumenti che lo Stato può attivare in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La difficoltà di un’efficacia nella cooperazione orizzontale non implica però l’adesione a forme di regionalismo competitivo, che comunque paiono poco coerenti con quelle esigenze di solidarietà territoriale che costituiscono uno dei valori fondanti della nostra organizzazione costituzionale. Durante la pandemia, le Regioni hanno messo in campo politiche ispirate talvolta a una logica di regionalismo “egoistico” (più che competitivo); su questo avrebbe dovuto essere maggiormente incisivo il coordinamento statale, che tuttavia si è fatto trovare spesso impreparato, anche per la assoluta novità della vicenda che il nostro Paese ha dovuto affrontare. E questo deve rappresentare un’esperienza di cui dovrà tenersi conto per il futuro, nel predisporre strumenti di solidarietà nelle situazioni emergenziali che superino la logica ordinaria. In questo senso, una seconda Camera delle Regioni potrebbe offrire gli strumenti idonei per favorire un dialogo tra Regioni nel confronto sulle politiche nazionali.

#### **ANNA MARIA POGGI**

L’emergenza pandemica ha reso evidenti una serie di problemi tra cui il principale non mi pare sia stato l’emergere di un regionalismo competitivo, bensì quello di una perversa competizione tra Governo e Regioni, sideralmente distante dal principio di unità della Repubblica di cui all’art. 5 Cost.

Le ricorrenti affermazioni da parte di alcuni Presidenti di Regione (e di qualche Sindaco) circa la necessità di proteggere i “propri” territori e, per converso, la riaffermazione da parte del Governo della primazia della persona giuridica Stato come *factio iuris* di antica memoria, e perciò “prevalente” sui territori regionali, hanno evidenziato, in entrambi i casi, una visione ben distante dall’impianto costituzionale repubblicano e hanno portato a galla un livello critico di tensione nelle relazioni istituzionali, contrassegnato da quotidiane e reciproche accuse di invadenza dell’altrui terreno. In questo senso ciò che è accaduto è ben più complesso del fenomeno del regionalismo competitivo e ha a che fare con uno dei principali nodi irrisolti del regionalismo italiano riguardante le forme di collaborazione tra Stato e Regioni e il conseguente governo complessivo del sistema. Basti pensare alle tante vicende che, non governate politicamente, si sono poi composte (per modo di dire) in sede giudiziaria [*ex plurimis* T. CERRUTI, *Stato e Regioni nella Repubblica degli anni 2017-2021 fra richieste di differenziazione ed emergenza sanitaria*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione*, Bologna, 2022, 91-119]. Ne rammento solo due in cui il braccio di forza tra Stato e Regioni ha avuto esiti diversi per gli enti interessati.



La prima ha riguardato un contenzioso Governo-Regione Calabria relativo al tema della riapertura di alcuni locali addetti alla ristorazione. Il Presidente della Regione Calabria con un'ordinanza del 29 aprile 2020, n. 37 disponeva la riapertura di alcuni locali in evidente contrasto con il decreto legge 25 marzo 2020, n. 19. La vicenda si poneva a valle di un contrasto tra Governo e Regione che si consumava sui mezzi di comunicazione da qualche giorno e si concludeva con la sentenza del TAR Calabria (9 maggio 2020) che annullava, su ricorso del Governo, l'ordinanza. Vi è da chiedersi se non fosse stato più aderente alla Costituzione un comportamento diverso sia del Governo (per esempio nel coinvolgere preventivamente le Regioni nella stesura del decreto legge), sia da parte della Regione (concordando preventivamente con il Governo il contenuto dell'ordinanza). Una vicenda in cui non ha perso solo la Regione, ma hanno perso soprattutto quei cittadini gestori dei locali interessati dalla vicenda che, in base all'ordinanza regionale, si erano attrezzati (anche con risorse economiche) alla riapertura e che dopo pochi giorni hanno dovuto nuovamente chiudere.

La seconda si è sviluppata a ridosso del riavvio dell'anno scolastico 2020-2021 in Piemonte. Il d.P.C.M. 7.9.2020 (attuativo dei decreti legge. 25.3.2020, n. 19, e 16.5.2020, n. 33) attribuiva alle istituzioni scolastiche il compito di predisporre ogni misura utile per l'avvio e il regolare svolgimento dell'anno scolastico, compresa la previsione del coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente a casa ogni giorno prima di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o a scuola. La Regione, ritenuto che le fonti statali non contenessero elementi sufficientemente chiari e delineati relativi al coinvolgimento delle famiglie, adottava un decreto del Presidente della Giunta (9.9.2020, n. 95) con cui imponeva alle sole scuole l'obbligo della misurazione (invocando l'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in materia di igiene e sanità pubblica). Il 15 settembre la Presidenza del Consiglio dei ministri, e i Ministeri dell'Istruzione e della Salute ricorrevano in via cautelare contro il decreto regionale in quanto, a loro avviso, esso non poteva ritenersi meramente integrativo delle previsioni statali. Il T.A.R. Piemonte in data 17 settembre respingeva il ricorso statale asserendo che il provvedimento regionale non sovvertiva la prescrizione statale, limitandosi unicamente a renderla operativa ed attuale ed, inoltre, esso doveva considerarsi legittimo, essendo stato adottato in materia di competenza concorrente. In questo caso la "vittoria" regionale non consolava affatto famiglie e scuole lasciate nel caos mentre si consumava lo scontro tra i due enti.

In quella crisi, insomma, sono esplose parecchie tensioni che hanno evidenziato un quadro di contrapposizioni che ha appannato la cornice costituzionale all'interno della quale le istituzioni territoriali sono:

- a. enti politici, in quanto tali rappresentanti delle comunità territoriali e rappresentativi delle esigenze peculiari che tali comunità esprimono;
- b. amministrazioni pubbliche, in quanto tali co-vocate (insieme allo Stato) alla realizzazione dei principi e valori costituzionali.

Le tensioni si sono in qualche misura smorzate quando il Governo Draghi ha deciso di "governare" i problemi, abbandonando la controversa strada dei d.P.C.M. e instaurando un regime di fitta collaborazione tra Stato ed istituzioni territoriali, anche attraverso un'attività meno burocratica e più sul campo del Commissario straordinario.

## SANDRO STAIANO

Il regionalismo italiano, sia nella disciplina costituzionale sia nell'esperienza attuativa, si può ascrivere, con elevata plausibilità, al novero dei modelli cooperativi (intendendo questi come opposti ai modelli competitivi, quanto alle relazioni centro-periferia). Depone in tal senso sia la forte integrazione delle funzioni, a partire da quelle legislative (non essendosi mai definito, neppure dopo la revisione asseritamente "federalista" del Titolo V, un campo di competenza esclusiva delle Regioni), sia il tipo di strutturazione istituzionale centro-periferia (quale che sia il giudizio da dare sull'efficienza degli organismi del coordinamento: si diceva dinanzi della vicenda del sistema delle Conferenze). Peraltro, è piuttosto diffuso in dottrina il convincimento che non sia dato ricondurre a un modello autenticamente duale, cioè non improntato al *principium cooperationis*, alcuna forma nota, neppure quelle a più intenso decentramento dei poteri.

Al cospetto della pandemia, le tendenze oppositive e centrifughe rilevate in alcuni contesti regionali non possono considerarsi un fattore di trasformazione di tale modello. Semmai hanno contribuito a incrinarne transitoriamente la coerenza, nella straordinarietà del caso (in un quadro di produzione normativa peraltro complessivamente segnato da asistematicità e irrisolutezze).

La partita centro-periferia si è giocata prevalentemente sui poteri di ordinanza, la cui distribuzione è apparsa ben presto frammentata e causa di sovrapposizioni e incertezze.

Facendone una silloge: le Delibera 31 gennaio 2020, dichiarativa dello stato di emergenza, ha attribuito il potere di ordinanza al Capo del Dipartimento della protezione civile, «in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico» (punto 2). Il Capo di Dipartimento della protezione civile lo ha esercitato.

Parallelamente lo stesso potere è stato attribuito, col decreto-legge n. 6 del 2020, al Presidente del Consiglio. Questi lo ha largamente esercitato in forma di decreto.

Ma lo stesso potere è stato esercitato anche dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il coordinamento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri in forza dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Tale disposto, al secondo comma, prevede che il Commissario, nell'ambito dell'azione di collaborazione con le Regioni e di supporto a esse, «su richiesta» di queste, possa «adottare in via d'urgenza ... i provvedimenti necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale»; siffatti provvedimenti, «di natura non normativa», possono essere adottati

«in deroga a ogni disposizione vigente, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea». Di essi può essere richiesto il riesame dalla Conferenza Stato-Regioni e dalle singole Regioni «su cui il provvedimento incide». Le misure in essi contenute debbono essere «in ogni caso adeguatamente proporzionate alle finalità perseguite». In ciò si rinvengono di certo tracce di cooperazione.

Ma per altri versi la distribuzione ha tralignato per vie centrifughe.

È stato invero definito il potere di ordinanza dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci in forza del richiamo all'art. 32, c. 3, legge n. 833 del 1978, all'art. 50, c. 5, d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e all'art. 117, d. lgs. n. 112 del 1988, compiuto dall'art. 3, c. 2, del d.l. n. 6 del 2020: a Presidenti e Sindaci è demandato intervenire «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ... nei casi di estrema necessità», emanando «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza».

Quel «nelle more» e quell'«ulteriori misure» sono diventate il grido di battaglia dei Presidenti di Regione (di alcuni in ispecie, di quelli più propensi a interpretare il ruolo come governatorato dei propri tenimenti) nella lotta per prendere campo.

Infatti, volendo interpretare la norma secondo i canoni resi disponibili dalla scienza giuridica: nell'ambito di un «caso straordinario di necessità e di urgenza», che ha condotto all'approvazione del decreto-legge, e in ragione della quale il Presidente del Consiglio è abilitato ad adottare, con ordinanza in forma di decreto, una urgente «misura di contenimento e gestione» (art. 1, c. 1, d.l. n. 6 del 2020), si può creare una situazione di urgenza ancora più stringente. Quell'apposizione «estrema» fa pensare a una contingenza tanto pressante da impedire che possa essere tempestiva l'ordinanza proveniente dall'Esecutivo nazionale. Se alla locuzione «nelle more» si vuole dare un significato corrispondente allo specifico uso linguistico in campo giuridico, essa non può che stare a designare un arco temporale intercorrente tra l'avvio del procedimento inteso alla emanazione del DPCM e il suo compimento, nel quale, per un caso di «urgenza estrema», si renda necessaria una misura regionale o comunale che anticipi gli esiti della decisione governativa. E quest'ultima potrà sempre rimeditare contenuto e portata dell'ordinanza del Presidente della Regione o del Sindaco. Si deve poi ritenere che, in forza dell'art. 2, d.l. n. 6 del 2020, il Presidente della Regione o il Sindaco – considerata la genericità del riferimento alle «autorità competenti» contenuto nel disposto – abbia potuto emanare ordinanze recanti «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza» anche «al di fuori dei casi elencati» dall'art. 1, c. 1 dello stesso decreto-legge.

Ma i canoni dell'interpretazione giuridica non sono apparsi nell'orizzonte di molti Presidenti delle Regioni, o, se sono apparsi per opera di commentatori di buona volontà, sono stati ignorati (nella parti del Paese più popolate e più rilevanti per composizione economica, e dove mordendo o minacciando di mordere più fortemente la pandemia, veniva dai “popoli” una domanda di sicurezza al cospetto della quale andavano rappresentate – nel senso di essere esibite su un palcoscenico mediatico – misure rassicuranti): quei Presidenti hanno concepito il «nelle more» e l'«ulteriore» nel senso

della pienezza del potere di realizzare autonome politiche di contrasto all'emergenza pandemica.

E ciò li ha portati in collisione anche con il Ministro della salute, titolare a sua volta del potere di ordinanza sul fondamento dell'art. 32 della legge n. 833 del 1978, che lo ha esercitato in chiave espansiva, dichiarando bensì di operare «in attuazione», ma sovente invece estendono le previsioni dei DPCM a fattispecie da questi non contemplate, con interventi qualificabili come «ulteriori misure» (e talvolta questa locuzione è in effetti espressamente adoperata nei testi). Sull'«ulteriorità» si è aperto, per le Regioni, un fronte anche su questo versante. E come evitarlo del resto? È invero arduo discernere, in concreto, a quale determinazione possa essere riconosciuto il carattere di “ulteriorità” (da ritenere perciò legittima) e quale determinazione abbia invece connotati di innovatività scevra da qualsiasi rapporto di continuazione-trascendenza rispetto alla disciplina del DPCM (da ritenere perciò illegittima): filosoficamente arduo definirlo, dommaticamente pressoché impossibile.

Un tentativo di razionalizzazione si è avuto col decreto-legge n. 19 del 2020, che ha avuto il merito non disconoscibile di rimettere almeno la produzione normativa della pandemia nei binari della riserva di legge, dai quali essa aveva deragliato vistosamente. Ma che non è riuscito a contenere i Presidenti delle Regioni.

Le soluzioni: il decreto-legge ha dettagliato l'elenco delle misure applicabili con ordinanza (art. 1, c. 2). Ha specificato il senso da attribuire alla formula «nelle more» dell'intervento con DPCM, laddove ha limitato «fino al momento» dell'adozione di tale atto l'efficacia di provvedimenti adottati «in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute» (art. 2, c. 2), o, in ambito regionale, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» verificatesi nel territorio della Regione o in parte di esso (art. 3, c. 1). Ha identificato soggettivamente il corrispondente potere nel Ministro della salute e nelle Regioni: art. 2, c. 2 e art. 3, c. 1. Ha tentato di apprestare una soluzione al conflitto – facilmente riconoscibile come potenziale e poi venuto effettivamente in atto – tra soggetti dell'autonomia locale, laddove ha stabilito l'inefficacia di ordinanze contingibili e urgenti dei Sindaci dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali e regionali (art. 3, c. 2). Ha soppresso, abrogando pressoché interamente il d.l. n. 6 del 2020, non riproducendolo per questa parte, il riferimento a «ulteriori misure»; e ha previsto invece che, al prodursi di «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», le Regioni «possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale» (art. 3, c. 1), con ciò consentendo l'esercizio del potere di ordinanza al Presidente della Regione. L'intenzione era, in tutta evidenza, di trarre di ambiguità la locuzione «ulteriori misure», sostituendo all'aggettivazione l'avverbio, apponendo la diversa aggettivazione «restrittive» e introducendo il riferimento al solo campo delle «attività di competenza» regionale, al fine di limitare, con questa escogitazione lessicale, la sfera d'azione dell'agente, il “terribile agente” Presidente della Regione.

Ma a moderare i Presidenti non è certo bastato. Essi, infatti, hanno interpretato quel riferimento alle «attività di competenza» regionale, come un richiamo alla sanità, da ritenersi attratta senza residui nella pienezza della disponibilità regionale, poteri emergenziali inclusi. Il che è fuorviante poiché, trattandosi di una situazione qualificata come «stato di emergenza di rilievo nazionale», la competenza, per come è configurato il sistema sanitario, piuttosto che essere sempre, non è mai regionale: si legga il d.lgs. n. 112 del 1998, che pure ha compiuto un rimarchevole trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni in materia di sanità e che pure, all'art. 117, ha rapportato la competenza ad adottare misure d'urgenza alla dimensione dell'emergenza, affermando quella statale quando sia coinvolto l'intero territorio nazionale; e, all'art. 126, ha mantenuto allo Stato le funzioni amministrative in materia di profilassi internazionale.

Volendo trarre qualche esito ricostruttivo: le Regioni – più esattamente i loro Presidenti, a riprova delle conseguenze cui può portare la torsione monocratica impressa alla forma di governo regionale con la revisione costituzionale del 1999 – al cospetto della pandemia, hanno presidiato saldamente le vie di fuga dal centro verso la periferia, e allo stesso tempo accentrato poteri nei confronti delle autonomie territoriali sub-regionali. Lo Stato, con la legge, in cui avrebbe dovuto compiersi l'ordinato processo di integrazione politica necessario a fronteggiare la pandemia, si è incagliato in compromessi imperfetti e in composizioni deboli o solo apparenti.

Cessata la pandemia, superata la fase emergenziale del contagio, l'intero sistema dei poteri apprestato per fronteggiarla è rifluito negli argini della ordinaria cooperazione centro-periferia.

Ma l'esperienza dell'emergenza ha mostrato il baco nel sistema: la capacità dissolutiva potenziale derivante dalla combinazione tra tendenze rivendicative locali e assetto monocratico della forma di governo regionale. E così si conferma il potenziale di disallineamento dalla Costituzione di certe versioni del regionalismo differenziato.

## LORENZA VIOLINI

In tutta sincerità, penso che la natura competitiva del nostro regionalismo sia da mettere fortemente in discussione e che i contrasti tra i due livelli di governo emersi durante la pandemia siano da archiviare al più presto, dovuti come erano alla speciale ed inedita contingenza rappresentata dall'emergenza sanitaria. L'emergenza ha rimesso in luce l'importanza di un livello decisionale centrale che, se adeguatamente attrezzato, era l'unico che poteva tenere sotto controllo la situazione. E, tuttavia, non si può negare che i provvedimenti presi dal centro, uniformi per tutte le regioni, hanno anche creato non pochi problemi alle zone non particolarmente in pericolo. In quanto non in grado di calibrare la propria forza rispetto alla diffusione, certamente differenziata, del virus, il *lockdown* generalizzato aveva certamente elementi problematici ma questi sono discorsi che si possono fare ora mentre non erano neppure ipotizzabili al momento più drammatico dell'esplosione della pandemia, quando invece paura e incertezza, uniti alla mancanza di precedenti e, quindi, di esperienza in materia, dilagavano.

Oltre alla tendenza a prendere decisioni tempestive ed efficaci (e quindi tendenzialmente uniformi), la pandemia ha posto al nostro come a tutti gli altri ordinamenti il tema del c.d. “diritto della crisi” e delle soluzioni da adottare, visto che le crisi si succedono e non cessano di prospettarsi, come accade al momento in cui si scrive a motivo della emergenza energetica dovuta ai problemi nell’approvvigionamento del gas causati dal conflitto tra Russia e Ucraina. Pensare che un diritto di tale natura possa prevedere elementi di “competizione” tra livelli di governo è, a parere di chi scrive, completamente fuori luogo mentre deve prevalere la logica della collaborazione; le crisi dovrebbero evocare la necessità di mettere da parte la mera ricerca del consenso – che si è vista in certi momenti della pandemia - per ricercare, adottare e favorire le migliori soluzioni tecniche possibili.

Un nota bene che riguarda la attuazione del PNRR (domanda nr. 5). A ben vedere, anche l’attuazione del PNRR rappresenta una forma di “diritto della crisi” o, per essere meno paradossali, una forma di diritto finalizzato al superamento della crisi ma altrettanto stringente nei suoi presupposti e nella sua attuazione. Anche qui stanno dominando forma di centralizzazione, rese inevitabili dall’urgenza di provvedere ma anche dalla capacità/incapacità dei diversi livelli di governo di porre in essere tutti i provvedimenti che discendono a cascata dal Piano. Non a caso il decreto legge sulla attuazione del PNRR, che definisce la *governance* del sistema, ha anche previsto forme molto rigide di poteri sostitutivi in caso di inadempienza da parte degli enti attuatori. E, tuttavia, va ricordato che, in materia di poteri sostitutivi, la Costituzione, all’art. 120, I comma, fa riferimento al principio di sussidiarietà, letto dalla Corte Costituzionale come implicante la necessaria temporaneità della sostituzione e la partecipazione dell’ente “sostituito” al processo in atto. Anche in questo caso, dunque, la leale cooperazione dovrà avere lo spazio necessario per contemperare le ragioni dell’autonomia con quelle dell’efficienza e della tempestività.

#### ***IV Domanda***

**Come occorre impostare il rapporto tra prospettive di differenziazione ed esigenze di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali? Che tipo di interventi di livello costituzionale e primario si possono immaginare per assicurare l’effettività della solidarietà territoriale?**

**GIUSEPPE ARCONZO**

Sarà forse banale dirlo, ma fino alla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti tutti i diritti civili e sociali, io credo che la prospettiva della differenziazione di cui all’art. 116, comma 3, Cost. non solo sarà necessariamente monca, ma rischi di collocarsi in una dimensione persino estranea a quella connaturata ai principi di eguaglianza e di solidarietà che costituiscono i cardini della nostra Costituzione.

Credo quindi che l’individuazione dei LEP – oltre ad assicurare in generale i contenuti minimi del rapporto sussistente tra i cittadini e i pubblici poteri (il cuore della cittadinanza sociale, secondo una formula spesso evocata) – costituisca un prerequisito indispensabile anche per avviare e, soprattutto, portare a termine un percorso di differenziazione compatibile con la Costituzione. Un percorso, in altre parole, che eviti dunque l’inasprimento dell’attuale disegualianza socioeconomica, già riscontrabile tra le varie Regioni italiane.

Per comprendere la ragione di questa affermazione può essere utile ricordare quanto la Corte costituzionale, solo pochi mesi fa – con la sentenza n. 220 del 2021, depositata a novembre dello scorso anno – ha nuovamente ribadito, criticando «il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti». La Corte ha sottolineato ancora una volta come i LEP rappresentino «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali», segnalando altresì che «il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

Benissimo, dunque, la differenziazione che intende far fronte ai bisogni peculiari di determinati territori, purché però siano prima chiare le risorse di cui devono disporre *tutte* le Regioni per garantire i LEP (non si dimentichi, in questa prospettiva, che la garanzia dei LEP legittima il ricorso ai poteri sostitutivi, *ex art.* 120 Cost.).

Tra l’altro, ciò non consentirebbe soltanto di assicurare le necessarie esigenze di solidarietà e eguaglianza, ma renderebbe possibile proprio per le Regioni interessate alla differenziazione aumentare quei servizi che meglio potranno garantire le esigenze specifiche di quanti vivono e operano in quelle Regioni.

D’altra parte, che l’individuazione dei LEP sia indispensabile anche e soprattutto al fine dell’attuazione del regionalismo differenziato, sembra trovare conferma anche in quanto sancito dai commi 4 e 5 dell’art. 119 Cost.

Tali previsioni, infatti, continuano – e continueranno, occorre sempre sottolinearlo, anche in caso di regionalismo differenziato – a garantire che le funzioni pubbliche siano necessariamente assicurate ovunque, eventualmente anche attraverso i fondi perequativi di cui all’art. 119, comma 4, Cost. Va ricordato che resterebbe altresì ferma la possibilità da parte dello Stato di destinare risorse aggiuntive e di disporre interventi speciali per garantire, tra le altre cose, «la coesione e la solidarietà sociale [e] per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona», secondo quanto previsto dall’art. 119, comma 5, Cost., secondo quanto disposto anche dall’art. 117, comma 2, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di «perequazione finanziaria» (sul punto, cfr. Corte cost., sentenza n. 187 del 2021).

A fronte di ciò, credo in definitiva che l’individuazione preliminare dei LEP sia necessaria per consentire – nella prospettiva del regionalismo differenziato – anche il rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all’art. 119 Cost., sia

con riferimento alle Regioni che intendono procedere sulla via della differenziazione, sia nei confronti delle altre Regioni. Ciò, infatti, dovrebbe evitare che lo Stato, per far fronte al finanziamento delle ulteriori funzioni attribuite alle Regioni che ambiscono alla differenziazione, si trovi a ricorrere a stanziamenti non previsti, ma necessari per garantire l'attuazione delle funzioni che devono essere comunque assicurate nelle Regioni che non sceglieranno la via dell'art. 116, comma 3, Cost.

## RENATO BALDUZZI

La domanda sembra muovere da un presupposto che forse andrebbe ripensato: quello secondo cui, essendo pacificamente assodata una sorta di sovrapposizione, se non di identità, tra il principio di eguaglianza nelle sue concrete applicazioni e la nozione di livelli essenziali delle prestazioni, una volta che, relativamente a un determinato diritto sociale (mi limito per brevità a questi, in quanto l'estensione operativa del ragionamento ai diritti civili resta uno dei nodi irrisolti, in via generale, dalla revisione costituzionale del 2001), sia codificata una declaratoria, anche con differente graduazione di dettaglio, dei lep, questo assicuri di per sé il soddisfacimento delle esigenze di eguaglianza tra cittadini e di solidarietà tra territori.

È proprio qui che si rivela l'insufficienza di quello che prima ho chiamato l'approccio indifferenziato alla tematica del regionalismo differenziato, di cui la materia sanitaria fornisce un eloquente esempio.

Prima ancora che a confronto con la questione dell'uguaglianza (a partire dalla domanda se la differenziazione, cioè le ulteriori forme e condizioni di autonomia diversamente allocate tra questa e quella regione, produca di per sé diseguaglianza, oppure sia tale da realizzare una migliore uguaglianza), il c.d. regionalismo differenziato dovrebbe confrontarsi, almeno quando riferito ai diritti sociali – e in particolare a quelli che per i quali sono approntate strutture ordinamentali e organizzative *ad hoc* (Servizio sanitario nazionale, sistema nazionale dell'istruzione, sistema integrato dei servizi sociali) –, rispetto alla sua compatibilità con i principi che regolano quelle strutture.

In campo sanitario, ad esempio, è certamente vero che, anche a causa di una certa debolezza strutturale e operativa del governo centrale, singoli soggetti regionali, prescindendo dalle reali capacità, abbiano pensato di fare da sé in alcuni settori percepiti come problematici. Tali richieste, tuttavia, impattano su due nodi cruciali da cui dipende la sopravvivenza del Servizio sanitario nazionale, cioè la partecipazione al costo delle prestazioni e l'istituzione di fondi sanitari integrativi. Non è difficile constatare che la linea di politica sanitaria che, in passato, propendeva per l'accentuazione della tendenza a individualizzare la risposta al bisogno e la conseguente preferenza per un sistema di concorrenza poco o non regolata – posizione che, come da tempo ho avuto modo di osservare, sottolineava la necessità di una autonomia totale in capo alle regioni quale strumento per rompere l'equazione tra diritto alla salute e organizzazione del Servizio sanitario nazionale su base pubblicistica, e sostituirvi, attraverso un'unica decisione



nazionale che avesse una portata devolutiva delle competenze centrali, diverse basi o “pilastri”, considerati più adeguati alla tendenza individualizzante e soggettivizzante del vivere contemporaneo – sembri oggi indirizzare la propria attenzione in tanti striscianti percorsi differenziati. Tali approcci, tuttavia, finiscono per trascurare che, in materia sanitaria, l’attuazione dell’art. 116, c. 3, presenta profili di peculiarità rispetto ad altri settori dell’ordinamento. Qui infatti non si tratta di dare genericamente maggiore autonomia (chiunque conosca anche soltanto un po’ la storia del nostro Servizio sanitario nazionale sa che la regionalizzazione del medesimo viene da lontano), quanto piuttosto specifiche e puntuali assegnazioni di competenza in campo legislativo e amministrativo, in quanto proprio l’esistenza di un Ssn costituisce un limite obiettivo alla previsione di generalizzate e generiche differenziazioni tra i Servizi sanitari regionali che lo compongono. Un sistema nazionale di tutela della salute fondato sull’universalità dei destinatari, la globalità della copertura assistenziale, l’equità di accesso sotto il profilo economico e territoriale, l’appropriatezza delle prestazioni e il finanziamento sulla base della fiscalità generale (progressiva, cioè equa) ha tra le sue finalità primarie quella di promuovere l’avvicinamento tra situazioni regionali diverse, mirando a ridurre le diseguaglianze territoriali e le conseguenti disparità di trattamento personali, non a cristallizzarle. La differenziazione tra territori, dato di partenza del sistema sanitario, va governata centralmente affidando alle Regioni strumenti incisivi per partecipare attivamente, a seconda del proprio indirizzo di governo, alla determinazione delle modalità di protezione del diritto alla salute, a partire proprio dalle scelte di organizzazione del Servizio sanitario regionale che devono, tuttavia, armonizzarsi dentro la cornice del Servizio sanitario nazionale.

Per contro, le proposte regionali sin qui avanzate in tema di tutela della salute sembrano comportare un effetto di destrutturazione del Ssn e, conseguentemente, l’aumento delle diseguaglianze e delle iniquità. Ciò è particolarmente evidente appunto per le proposte riferite al binomio misure di compartecipazione alla spesa sanitaria-fondi sanitari integrativi, ma emerge anche dal complesso degli oggetti rivendicati: non è infatti difficile scorgere nella combinazione tra fondi essenzialmente di carattere “sostitutivo” (se si volesse mantenerne il carattere “integrativo”, ai sensi dell’art. 9 del d.lgs. n. 502/1992, non avrebbe senso chiedere l’estensione differenziata delle competenze), manovre sui ticket, regole “ammorbidite” quanto all’attività libero-professionale intramuraria e facoltà di assumere medici non in possesso di specializzazione né che abbiano stipulato un contratto di formazione specialistica, la costruzione in filigrana di quel sistema “a doppio pilastro” che, non accolto a livello nazionale, si vorrebbe introdurre, come sopra accennato, in modo surrettizio e strisciante.

## **MATTEO COSULICH**

L’ovvia premessa è che ogni forma di regionalismo implica un qualche grado di differenziazione nell’esercizio delle funzioni – amministrative o legislative –

costituzionalmente attribuite alle Regioni ed esercitate anche sulla base degli orientamenti degli organi regionali elettivi; in assenza di un grado ancorché minimo di differenziazione, infatti, sarebbe probabilmente preferibile che le funzioni fossero esercitate a livello centrale, richiedendosi a tal fine un minor impiego di risorse, in ragione delle possibili economie di scala. A sua volta, la differenziazione trova la sua ragion d'essere nelle diverse caratteristiche sociali, economiche, culturali dei territori e delle popolazioni delle varie Regioni che richiedono forme differenziate di intervento per conseguire i medesimi risultati, che, per quel che qui maggiormente interessa, si potrebbero riassumere nei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, co. 2, lett. *m* Cost.), la cui necessaria uniformità deriva dal carattere unitario dell'ordinamento (art. 5 Cost.), nel suo intrecciarsi con il suo carattere sociale (art. 3, co. 2 Cost.). Riassuntivamente, potrebbe dirsi che la differenziazione degli strumenti di intervento fra le varie Regioni è funzionale al conseguimento dei medesimi obiettivi in tutto il paese, in ragione delle diverse caratteristiche che le varie sue parti presentano. Non per nulla, quanto più un territorio e una popolazione presentano caratteristiche disomogenee rispetto al resto d'Italia, tanto più lì si accentuano le forme di esercizio differenziato delle funzioni, come nel caso delle Regioni speciali, corrispondenti a territori eccentrici, spesso caratterizzati da *cleavages* linguistici che ne segmentano la popolazione.

Proprio l'ora richiamato riferimento alle Regioni ad autonomia speciale permette di introdurre nel nostro discorso un'altra forma, più marcata, di differenziazione, allorché a diversificarsi non è soltanto l'esercizio delle funzioni, ma anche la loro titolarità: è ben noto che ciascuno Statuto speciale attribuisce alla Regione corrispondente funzioni peculiari che non trovano necessariamente riscontro nelle altre Regioni, massime a Statuto ordinario. Forma più marcata di differenziazione che, nel caso delle specialità, si spiega agevolmente alla luce delle particolari caratteristiche dei territori e delle popolazioni corrispondenti, cui si accennava poc'anzi. Il che peraltro non significa che venga meno l'obiettivo di assicurare pure lì i medesimi livelli essenziali delle prestazioni alla cui garanzia sono anzi finalizzate anche le eventuali ulteriori funzioni attribuite alla Regione dal suo Statuto speciale. Tanto è vero che in materia sanitaria, dove tali livelli sono stati puntualmente determinati nella forma dei livelli essenziali di assistenza, non si è mai dubitato che questi ultimi vincolino le Regioni speciali, al pari di quelle ordinarie (Corte cost., sent. n. 134 del 2006).

Le considerazioni ora svolte possono guidarci nell'analisi delle possibili modalità di attuazione del procedimento di differenziazione delle Regioni ordinarie, *ex* art. 116, co. 3 Cost., che non a caso ragiona di «forme e condizioni particolari di autonomia», analogamente al suo co. 1, relativo alle Regioni a Statuto speciale. In tale prospettiva, le ipotesi di regionalismo differenziato andrebbero guardare con favore nella misura in cui siano volte ad agevolare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nella Regioni interessata, in ragione delle peculiarità socioeconomiche e culturali che essa presenta.

Se l'obiettivo primario va individuato nell'uniforme garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il paese, alla luce di tale obiettivo va affrontata la questione della solidarietà a favore dei «territori con minore capacità fiscale per abitante» o

comunque altrimenti svantaggiati (art. 119 Cost.): quanto più si accentua la differenziazione interregionale, tanto più occorre rafforzare l'attuazione legislativa delle disposizioni costituzionali ora richiamate, per evitare che, paradossalmente, il pieno raggiungimento dei livelli prestazionali di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m* in una Regione differenziate si possa andare a detrimento di altre Regioni finanziariamente e fiscalmente più fragili e perciò stesso più restie ad avviare il procedimento destinato a sfociare nel regionalismo differenziato.

## **MARIO GORLANI**

Il modello costituzionale dello Stato pluralista contemporaneo si fonda sulla sintesi e l'equilibrio tra i due valori fondamentali che lo permeano: la libertà e l'eguaglianza. La prima tende fisiologicamente ad alimentare le differenze tra gli individui; la seconda a ricreare, dal punto di vista normativo e sostanziale, una condizione di parità (o, quantomeno, di pari opportunità). In questa dialettica, nel trovare il punto di bilanciamento tra queste esigenze, sta la scommessa e l'ambizione degli ordinamenti che si fondano sui principi del costituzionalismo democratico.

Questo è vero anche per quanto riguarda l'autonomia territoriale: ogni ordinamento unitario e autonomistico, secondo la formula dell'art. 5 Cost., è chiamato a trovare un punto di equilibrio tra tendenze centralizzanti e uniformanti e spinte alla differenziazione locale. E lo fa secondo percorsi propri, che tengono conto delle origini storiche del percorso di federalizzazione e dei tratti distintivi delle diverse realtà territoriali.

Per definizione, quindi, l'autonomia implica il riconoscimento di una libertà di differenziazione delle politiche degli enti decentrati e una naturale tensione con le istanze egualitarie e solidaristiche che l'unità nazionale e il principio di eguaglianza postulano. Che in alcuni ambiti materiali il regime normativo e amministrativo – ed anche fiscale – sia differente per i cittadini a seconda della Regione in cui risiedono, è un dato riconosciuto dalla Costituzione e valorizzato, ormai parte irrinunciabile della democrazia pluralista, anche sul piano territoriale. che viene bilanciato mettendo a disposizione dello Stato centrale strumenti e risorse che consentano una redistribuzione quantitativa e qualitativa dei servizi offerti ai cittadini. In questo senso, il principale strumento che la Costituzione ha attribuito allo Stato è rappresentato dalle competenze legislative esclusive e trasversali, e in particolare quella riferita alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da attivare congiuntamente al sostegno finanziario per la copertura dei costi standard dei principali servizi.

La realtà del nostro Paese, che vede profonde differenze tra i territori regionali per quanto riguarda la distribuzione della ricchezza ma, soprattutto, per quanto riguarda la qualità dei servizi, obbliga peraltro ad affrontare la questione della effettività della solidarietà territoriale non solo e non tanto come perequazione di risorse economiche –

il "famigerato" residuo fiscale – quanto come un problema di standard di efficienza dei servizi economici, sociali e burocratici.

È soprattutto questo dato di fatto a rendere particolarmente problematica una politica di coesione territoriale. Se infatti si trattasse soltanto di assicurare una sostanziale parità di risorse disponibili, sarebbe sufficiente proseguire con le ben note politiche redistributive e perequative perseguite per decenni. Ben più complesso, invece, costruire una omogeneità nell'efficienza dei sistemi amministrativi nel favorire l'insediamento di nuove attività, nell'assicurare una politica territoriale attrattiva e nel restituire servizi adeguati, sulla base di costi sostenibili. La riuscita di questo proposito non può che essere affidata alla responsabilità del sistema politico regionale, e alla sua capacità di dar vita ad un'organizzazione amministrativa efficace e preparata nell'attuazione delle politiche pubbliche.

L'esperienza italiana mostra che non si è riusciti sin qui a promuovere il raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore uniformità territoriale; ma questo non significa necessariamente che debbano essere sperimentati nuovi percorsi, e non si debba invece insistere nel chiarire meglio le attuali competenze, nello standardizzare e semplificare le procedure amministrative per renderle più facilmente esportabili, nel definire con chiarezza i LEA e le risorse per garantirli, nell'intervenire da parte dello Stato a sostegno delle Regioni che più faticano ad assicurare il rispetto degli standard minimi.

#### **ANNA MARIA POGGI**

Per impostare correttamente tale rapporto occorrerebbe anzitutto una rivoluzione culturale.

Occorrerebbe, in altri termini, che il sistema politico (Parlamento, Consigli regionali...) e delle istituzioni governanti (Ministeri, governi regionali...) si convincesse realmente del fatto che quando si decentrano dallo Stato ai sistemi territoriali funzioni riguardanti prestazioni in materia di diritti civili e sociali si avverte inevitabilmente la necessità di controbilanciare tali trasferimenti con strumenti che garantiscano l'eguaglianza sostanziale dei cittadini su tutto il territorio nazionale. Ciò indipendentemente dal livello di decentramento che si realizza, ovvero dal fatto che un determinato sistema si possa qualificare regionale o federale.

Se tale convinzione avesse animato le nostre istituzioni a partire dagli anni Settanta, non avremmo oggi il livello di diseguaglianze che ci caratterizza.

La revisione costituzionale del 2001 ha inevitabilmente acuito il problema: sia in forza della riforma delle competenze legislative, sia in virtù dell'introduzione del principio di sussidiarietà, che hanno spostato prevalentemente sul livello locale l'attuazione dei principi in materia di diritti sociali e l'organizzazione dei relativi servizi.

La risposta dei territori, infatti, è diversa, perché diverse sono le risorse (umane, culturali, di organizzazione e finanziarie) di cui essi dispongono. Tali differenti risposte

possono concretamente incidere sul godimento di diritti essenziali da parte dei cittadini, a seconda della zona del Paese in cui essi risiedono. Il caso della sanità, il cui decentramento risale all'inizio degli anni Novanta, è emblematico: nonostante siano stati fissati i LE vi sono zone del Paese in cui alcune prestazioni (comprese nei LE) sono garantite ed altre in cui tali prestazioni non lo sono.

Proprio perciò la competenza sull'*attuazione* dei LE non può che essere della Repubblica nel suo complesso:

- dello Stato (Parlamento e Governo) che li fissano, individuano l'ente titolare della prestazione; attribuiscono adeguate risorse per la loro effettività e successivamente ne verificano la realizzazione;
- delle Regioni o degli altri enti che devono approntare le strutture per la loro effettiva erogazione.

Va precisato che potrebbe immaginarsi anche un sistema diverso, di maggiore responsabilità delle Regioni, anche nella forma di una legislazione di attuazione di leggi quadro statali. Tuttavia tale sistema potrebbe essere fattore di eguaglianza sostanziale solo se riverificassero almeno tre condizioni concomitanti: a) le Regioni avessero identiche condizioni economiche e finanziarie; b) sempre le stesse fossero dotate di uguali (o almeno identiche) organizzazioni amministrative; c) in ultimo che esse effettuassero le stesse scelte politiche sulle prestazioni da garantire e sul livello da assicurare.

D'altro lato l'art. 118 Cost. non consente, se non astrattamente, una gestione amministrativa delle prestazioni ad opera dello Stato: il principio di sussidiarietà costituisce infatti il principio cardine dell'attribuzione delle funzioni amministrative e normalmente esso funziona a cascata in modo discendente e non verso l'alto. L'impossibilità di attribuire l'intera competenza legislativa dei LEP alle Regioni e, per converso, l'impossibilità di ritenere che lo Stato possa interamente gestire con la propria organizzazione amministrativa l'erogazione dei LEP conducono alla ricerca di un inevitabile punto di equilibrio tra i due estremi.

Quanto alla procedura di determinazione dei LEP, si potrebbe ipotizzare il seguente percorso:

- a. individuazione delle posizioni di diritto soggettivo in relazione alle aree di intervento (istruzione, assistenza, sanità....) e correlative prestazioni, indicatori di prestazione;
- b. analisi della domanda di servizi correlativi alle aree di intervento nelle diverse Regioni;
- c. analisi delle condizioni di offerta delle prestazioni nelle diverse Regioni (per l'eventuale riequilibrio per l'attuazione dei LEP);
- d. analisi dei sistemi informativi;
- e. predisposizione dell'atto di determinazione dei LEP previa consultazione con gli enti attuatori;

- f. piano dei trasferimenti e degli interventi di sostegno *versus* Regioni, enti locali etc. di volta in volta impegnati nell’attuazione dei LEP;
- g. istituzione di gruppi tecnici governativi-regionali per il monitoraggio e la verifica dell’attuazione.

## SANDRO STAIANO

Anzitutto occorrerebbe liberare il tema della differenziazione dalle brume delle mitologie nordiche, riconducendola nei confini del suo scopo nel quadro costituzionale.

Dopo il superamento, con la revisione nel 2001 del Titolo V della Parte II, del principio del parallelismo delle funzioni, andrebbe, in via preliminare, esplorata la strada del trasferimento (anche differenziato, e non solo uniforme, come invece sempre si è fatto) di funzioni amministrative sulla base dell’art. 118, c. 1, Cost., il quale consente la differenziazione sia “perimetrando” le funzioni amministrative proprie delle Regioni, delle quali non si renda necessario l’esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo ulteriori e specifiche funzioni amministrative attraverso la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo. E, quando si tratti del conferimento di funzioni ulteriori nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, la dislocazione di esse verso la Regione può essere accompagnata dalla delega della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6), integrando a livello regionale funzione amministrativa e funzione normativa, benché di rango sub-legislativo. Tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia, se fosse accompagnata da una contestuale corrispondente opera di delegificazione.

A questo punto, e solo a questo punto, potrebbe venire in discorso una possibilità di dislocazione differenziata delle competenze legislative, secondo l’art. 116, c. 3, Cost., e solo se, ai fini di maggiore efficienza-adequazione, si renda necessario accompagnare alla dislocazione di funzioni amministrative dallo Stato verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa. Alla dislocazione delle funzioni, amministrative e legislative, dovrebbe accompagnarsi la devoluzione delle risorse finanziarie corrispondenti, in conformità all’art. 119 Cost., e in consonanza con la legge n. 42 del 2009.

La dislocazione differenziata di funzioni legislative in singole Regioni – forse è il caso di rilevarlo al cospetto dei ricorrenti equivoci suscitati sul punto – non è affatto un adempimento costituzionalmente necessario, o addirittura un “diritto” di alcune Regioni (o dei loro “popoli”); ma è una possibilità di adeguamento del quadro dei poteri, ove preme l’esigenza di una più piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari.

Ne deriva che nessuna dislocazione di funzioni verso le Regioni dovrebbe avvenire senza un’adeguata analisi preliminare delle funzioni e senza un’analisi di impatto (AIR), specie con riferimento agli effetti dell’attribuzione delle nuove competenze sull’organizzazione e sul funzionamento delle singole Regioni destinatarie, valutandone in via preventiva la capacità di esercitare ogni funzione da trasferire in

maniera più efficiente e più corretta di quanto possa avvenire nell'opzione alternativa della conservazione alla sfera d'azione dello Stato.

Tutto ciò opportunamente premesso, una qualsiasi devoluzione di funzioni deve essere preceduta dalla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (LEP), ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m, Cost., poiché l'art. 116, c. 3, Cost. stabilisce che la devoluzione differenziata alle Regioni deve compiersi «nel rispetto dei principi di cui all'art. 119», cioè con esiti di perequazione; e il finanziamento dei LEP dev'essere integrale (il principio è affermato in più luoghi dalla legge n. 42 del 2009: art. 9, c. 1; art. 11, c. 2).

Questo approccio, che si allinea al quadro costituzionale, è molto lontano e non compatibile, anche per quanto si è detto in premessa, con quello che si manifesta nella richiesta di trasferimento generalizzato, e non giustificato né motivato, del massimo numero possibile di «materie» (in sé irricevibile, poiché, a poter essere trasferite sono semmai le funzioni, e non per "blocchi" tanto ampi da esaurire l'ambito materiale in cui si collocano, la cui spettanza è definita inderogabilmente dall'art. 117, cc. 2 e 3 Cost.), ma inteso a "trascinare" le risorse corrispondenti, nel vagheggiamento dell'obiettivo di "trattenere" sul territorio delle singole Regioni quote delle entrate erariali statali ivi realizzate quanto più vicine alla totalità.

La richiesta stride, per propria natura, con il principio di progressività, cui deve ispirarsi il sistema tributario per dettato dell'art. 53, c. 2, Cost., inteso come specificazione del più generale principio di eguaglianza sostanziale, realizzato attraverso la redistribuzione della ricchezza da chi ha maggiore a chi ha minore capacità contributiva. Anzi va in senso esattamente inverso, poiché cristallizza la diseguaglianza e si spinge ad aggravarla piuttosto che rimuoverla attraverso meccanismi di perequazione territoriale.

La determinazione preliminare dei LEP è dunque la via maestra.

Ciò non esclude che, perdurando la difficoltà del decisore politico a compierla, se fosse comprovata – rigorosamente comprovata, non postulata ideologicamente – la necessità di traslazione immediata di competenze dallo Stato verso le Regioni al fine di conseguire una maggiore efficienza del sistema dei poteri pubblici, potrebbe essere considerata – ed è stata in effetti prefigurata nelle proposte di "legge quadro" – la possibilità di una fase di transizione nella quale si potrebbero mettere in opera con immediatezza meccanismi di perequazione.

In tal senso va una proposta Svimez (formulata dal suo Presidente nel corso dell'audizione del 13 aprile 2022 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale): al fine di garantire l'adesione del processo all'art. 119 Cost., si dovrebbe definire immediatamente il criterio di ripartizione delle risorse da applicare per tutto il periodo di transizione, criterio da sostituire subito a quello della spesa storica, finora sperimentato e rivelatosi inadeguato perché tale da cristallizzare o accentuare gli squilibri. Il nuovo criterio dovrebbe risultare automaticamente incentivante al conseguimento dell'obiettivo di definire i LEP e inteso ad assicurare l'avvio del percorso perequativo in attuazione della legge 42 del 2009.

La legge di devoluzione differenziata dovrebbe quindi stabilire immediatamente – cioè prima dell’avvio della concreta dislocazione delle funzioni – il criterio operativo e l’intensità dell’azione perequativa, assumendo a riferimento le risultanze dei Conti Pubblici Territoriali. Fermo il vincolo di bilancio, ciò comporta la determinazione di un fabbisogno standard a costi standard, sulla base del quale ripartire equamente tra le Regioni le risorse, per garantire Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) compatibili, in ciascun territorio, con le risorse di bilancio. Poiché questo modo di attribuzione delle risorse sarebbe destinato a valere fino alla determinazione effettiva dei LEP, esso, da una parte, assumendo a riferimento la spesa *pro capite* nazionale e di lungo periodo, produrrebbe effetti perequativi immediati, dall’altra spingerebbe i decisori politici alla determinazione dei LEP.

Siffatta proposta è motivata con la constatata incapacità del decisore politico di determinare i LEP e con il timore che, ove mai questi fossero determinati, essi avrebbero tuttavia carattere «virtuale», poiché i LEP “effettivi” risulterebbero da una procedura di ripartizione-allocazione soggetta a vincoli di bilancio ai quali dovrà conformarsi qualsiasi prescrizione “virtuale”.

Svimez stima che la perequazione derivante dalla metodologia proposta dovrebbe necessariamente condurre a una massiccia redistribuzione di risorse erariali tra territori.

La tesi tiene conto, professando realismo, del dato oggettivo dei fallimenti del decisore politico: fallimento può sicuramente qualificarsi l’ingiustificabile perdurante incapacità di definire, se non molto parzialmente, i LEP; fallimentare è l’insistenza, finora priva di sbocchi, a perseguire un trasferimento di competenze e di risorse verso alcune Regioni del Nord senza alcuna base analitica, senza alcuna valutazione di impatto, e secondo forme in contrasto con il quadro normativo costituzionale.

Tuttavia, la definizione preliminare dei LEP resta un’opzione, anzi resta l’opzione principale, perché essa, associata con l’attuazione rapida della legge n. 42 del 2009, contribuirebbe a dare finalmente corpo a un riconoscibile indirizzo politico in materia di autonomie, e a uscire dallo stato di confusa sovrapposizione tra riassetto della finanza locale in conformità all’art. 119 Cost. e riorganizzazione delle funzioni ai vari livelli di governo.

In questo scenario non v’è posto per interventi con legge costituzionale a modificazione dell’art. 116, c. 3, come pure è stato proposto, al fine di rendere ipotesi assai remota la differenziazione, introducendo, per il trasferimento di competenze, un procedimento molto gravoso, paragonabile a quello di revisione, e forse di questo ancora più difficile da mettere in opera. Anzi, il quadro costituzionale, nell’equilibrio che prefigura, deve esse preservato e ne deve essere riaffermata la capacità conformativa al cospetto dei tralignamenti tentati in questi anni.

Semmai, va affrontato il problema dell’adeguata definizione dei tratti della legge di attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia, che l’art. 116, c. 3, Cost. restituisce in termini molto sommari.

La soluzione della “legge-quadro” – o di una legge ordinaria intesa a vincolare i contenuti delle intese, comunque la si voglia denominare – appare strumento inadeguato. Essa, per il suo rango gerarchico, non potrebbe vincolare né nei contenuti



né nelle forme la nuova figura di legge introdotta per l’approvazione delle intese: quest’ultima, di livello ordinario anch’essa, potrebbe liberamente derogare in ogni sua parte a qualsivoglia legge anteriore pariordinata.

Siccome la via maestra di comporre le norme di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. in una legge costituzionale, cioè approvata con il procedimento dell’art. 138 Cost., non sembra aperta, perché implicherebbe un accordo politico forte e aspettativa di piena lealtà tra i contraenti, condizioni non date allo stato delle cose, occorre una forma capace di irrigidire il parametro senza salire oltre il livello ordinario della legge. Questa forma potrebbe essere la delega legislativa: nello schema di produzione definito dall’art. 76 Cost., la legge delegante ripete la propria rigidità dalla norma costituzionale, poiché vale a integrarla come parametro di legittimità del decreto legislativo delegato, atto del Governo. Ciò vale sia per il contenuto materiale di quest’ultimo, sia per il suo procedimento di formazione. La «legge dello Stato» di approvazione delle intese potrebbe ben essere, in linea di principio, un decreto legislativo delegato pariordinato – se si guarda al rango della fonte – alla legge parlamentare; e a maggioranza assoluta potrebbe essere deliberata la legge di delega al Governo a stipulare le intese, essendo essa vincolata dall’art. 76 a determinare, oltre che il tempo, l’oggetto e i principi e criteri direttivi della disciplina recata dall’atto delegato contenente l’intesa, cioè essendo idonea a vincolare il Governo medesimo nel confronto con le Regioni. L’esperienza delle deleghe, proprio in materia di trasferimento delle funzioni, mostra come un procedimento siffatto, grazie all’elasticità del modello costituzionale, che consente la permeazione e la selezione degli interessi, e grazie all’applicazione di moduli collaudati quali il doppio parere sulla proposta di legge delegata, sia il più idoneo non solo a garantire, ma anche ad esaltare il ruolo del Parlamento.

## LORENZA VIOLINI

Partendo, in modo sintetico, dalla seconda parte della domanda, la risposta deve fare necessariamente riferimento alla attuazione del federalismo fiscale in tutti i suoi aspetti i quali, senza modifiche costituzionali, sono chiamati a porre in essere tutta la catena di elementi normativi, organizzativi e finanziari che conducano alla piena attuazione del dettato costituzionale attualmente vigente.

Con ciò, si è detto già molto anche per quanto riguarda la prima parte della domanda, relativa al rapporto tra differenziazione e unità “nazionale”, che ha nella previsione dei livelli essenziali delle prestazioni il suo strumento fondamentale. E qui il problema da subito si infittisce perché, come è ben noto, se in linea di principio l’intero processo finalizzato alla differenziazione di funzioni tra le Regioni a statuto ordinario ha come logico presupposto che siano normativamente definiti detti livelli, da finanziarsi per intero dal livello nazionale, visto che nei fatti né i livelli né – ricordiamolo – i fabbisogni e i costi standard sono ancora stati definiti (fatta eccezione per la sanità), occorre trovare un modo per contemperare da un lato *la razionalità del procedimento* e, dall’altro, *la fine della situazione di stallo* in cui versa il percorso di differenziazione.

Va ricordato che, modificatesi per la terza volta le coalizioni di sostegno al Governo e entrata in funzione come Ministro per gli Affari Regionali l'on. Gelmini (dopo la Ministra Stefani del governo giallo-verde e il Ministro Boccia per il governo giallo-rosso) vi erano stati già cenni di ripresa delle trattative, riassunti nell'indagine conoscitiva attivata dalla Commissione parlamentare per gli Affari regionali e chiusasi con l'approvazione del *Documento conclusivo* il 12 luglio 2022. In questa sede si fa riferimento al Gruppo di lavoro istituito dalla Ministra Gelmini e alle audizioni rese dalla stessa il 3 marzo 2021 e il 13 luglio del 2021 da cui emergeva la volontà di accelerare il processo di approvazione dei LEA e, nel contempo, di procedere alla emanazione di una legge quadro di attuazione dell'art. 116, III comma. Su questo tema, va ricordato che, "a partire dalla nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2020, tale provvedimento è stato incluso tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio. L'inserimento tra i collegati potrà quindi rendere possibile l'individuazione di una data certa di deliberazione ai sensi dell'articolo 123-bis del regolamento della Camera e 126-bis del regolamento del Senato" (Documento Conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali)

Se dunque, pur con i tempi propri del nostro procedimento legislativo, vi è il proposito di regolamentare il percorso (legge quadro e definizione dei LEA) ma, allo stesso tempo, si riconosce come altrettanto fondamentale che non si persista nel dilazionare il processo di conclusione delle intese con le Regioni richiedenti occorrerebbe, quantomeno, procedere con le intese per le materie "non LEA" e stabilire dei termini per l'approvazione della legge e la definizione dei LEA mancanti, il tutto per evitare ulteriori dilazioni. In questo senso, sarà la prossima legislatura a farsi carico dell'importante compito di attivare *entrambi* i percorsi, verso la legge quadro e verso la conclusione dell'intesa con le Regioni, al fine di pervenire ad un risultato non più procrastinabile, come anche messo in luce dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2021 con specifico riferimento alla emanazione dei LEA.

### ***V Domanda***

**Quali implicazioni sono sottese all'attuazione PNRR rispetto al ruolo delle regioni, in particolare guardando alle esigenze di coesione territoriale?**

**RENATO BALDUZZI**

La circostanza che i procedimenti di attuazione del PNRR si caratterizzino per la dominanza del risultato atteso e per l'assegnazione di un ruolo di coordinamento forte al centro nazionale, da esercitarsi attraverso percorsi di leale collaborazione con gli enti territoriali (che valorizzino quelle attività concertative e di coordinamento orizzontale sovente richiamate nella giurisprudenza della Corte costituzionale), può per contro costituire un'occasione importante per una rifondazione culturale e operativa (non

ideologica) del regionalismo, anche attraverso una più meditata riflessione sul regionalismo differenziato: quest’ultimo, ove inteso in modo differenziato tra materia e materia, consentirebbe una maggiore attenzione, quando l’oggetto su cui esercitare una competenza differenziata più estesa si caratterizzi per la presenza di strutture organizzative di carattere ultraregionale aventi un impatto sulla tutela di un diritto sociale, tanto alla verifica puntuale che su quel preciso oggetto la regione interessata abbia saputo operare con efficacia (maggiore protezione del diritto) e con efficienza (migliore impiego delle risorse, anche finanziarie), quanto alla conseguente individuazione delle innovazioni positive da disseminare a favore dell’intero sistema.

Così procedendo, ne guadagnerebbero le esigenze di coesione territoriale, in quanto sarebbe evitato il rischio che attraverso l’ideologia del regionalismo differenziato si arrivi a una strumentalizzazione del mutamento della forma organizzativa dello Stato (o tipo di Stato) per raggiungere l’obiettivo del cambiamento della forma di Stato, in termini di maggiori diseguaglianze e riduzione della tutela di beni vitali, e che pertanto il regionalismo differenziato, espressione, di per sé, di un commendevole pluralismo istituzionale, vada a porsi in contrasto con il principio dell’intervento sociale. Per dirla con le parole di un attento studioso (Balboni), sarebbe evitato il rischio che una differenziazione poco meditata, invece di costituire un principio di modulazione di attività, riferite alle caratteristiche particolari dei territori e tale da favorire, sussistendone le specifiche condizioni, un’uguaglianza di migliore qualità e collocata ad un livello di pubblica utilità più alto, finisca per indebolire la coesione nazionale e dare il colpo di grazia alle fortune del regionalismo italiano.

## **MATTEO COSULICH**

Se si osserva il complesso degli atti relativi al PNRR da un angolo visuale regionale, è agevole cogliere il rilievo del ruolo statale sia nella definizione degli obiettivi del Piano sia nella *governance* dello stesso. Il che discende certamente dalla matrice europea del PNRR (regolamento UE n. 2021/241, appunto istitutivo del «dispositivo per la ripresa e la resilienza») che porta quasi inevitabilmente con sé il protagonismo degli esecutivi nazionali nel diritto dell’Unione. Con specifico riferimento al nostro paese, tuttavia, la disciplina adottata per la *governance* del PNRR (decreto-legge n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021) rispecchia anche l’assetto politico-istituzionale che lo caratterizza(va): accanto alla necessaria fiducia parlamentare e al sostegno del Quirinale, una forte legittimazione tecnocratica ed europea qualifica il Presidente del Consiglio, affiancato da Ministri tecnici da lui sostanzialmente scelti e preposti ai dicasteri più direttamente interessati dal Piano. Assetto, si diceva, piuttosto fedelmente rispecchiato dalla *governance* del PNRR, incentrata su una Cabina di regia cui sono attribuiti «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR» (art. 2, co. 2 decreto-legge n. 77) e che tende a sostituirsi allo stesso Consiglio dei ministri, nonostante la clausola di stile – che ne fa salve le attribuzioni di cui all’art. 2 legge 400

del 1988 – significativamente assente nel testo del decreto-legge, venendo inserita in sede di conversione, all’inizio della disposizione poc’anzi richiamata. Ora, la composizione della Cabina di regia si incentra sul Presidente del Consiglio, chiamato a presiederla e soprattutto suo perno immobile, attorno al quale ruotano tutti gli altri componenti, la cui partecipazione è soltanto eventuale: i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio vi partecipano qualora «competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta» (art. 2, co. 1). Analoga posizione spetta ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nonché al Presidente della loro Conferenza, rispettivamente chiamati a partecipare alle riunioni «quando sono esaminate questioni di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma» oppure quando «sono esaminate questioni che riguardano più Regioni o Province autonome» (locuzione quest’ultima che si presta a una certa discrezionalità nell’interpretazione). La disciplina ora brevemente descritta sembra attagliarsi perfettamente alla figura dell’ultimo Presidente del Consiglio della XVIII legislatura repubblicana; resta da vedere se analoga perfezione sarà riscontrabile con riferimento al primo (o alla prima) dell’ormai imminente XIX legislatura.

Come si è ora visto, il decreto-legge n. 77 configura il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome quale espressione della rappresentanza sintetica dell’intero sistema regionale, privilegiando le relazioni dirette con lui rispetto a quelle poste in essere in sede di Conferenza Stato-Regioni. In tal modo, vengono ripresi gli orientamenti della legislazione dell’emergenza, qui sopra richiamati nella risposta alla domanda n. 3. Più in generale, nella medesima direzione, la disciplina della *governance* del PNRR sembra espressione di una perdurante logica emergenziale, che accentra le decisioni nelle mani del Presidente del Consiglio, relegando le Regioni a funzioni eminentemente attuative; attuazione da realizzarsi con celerità, garantita dalla previsione dell’esercizio di poteri sostitutivi (art. 12, co. 1), esercitati con ordinanza motivata, in grado di derogare alla gran parte della legislazione vigente, anche regionale. In tale ultima eventualità si richiede peraltro l’intesa (debole) in sede di Conferenza Stato-Regioni (co. 5), lasciata per il resto piuttosto in ombra nella disciplina dettata dal decreto-legge n. 77.

Attutato, come si è detto, attraverso una regia fondamentalmente statale-governativa, il PNRR è destinato a impattare sulla condizione delle Regioni in quanto fra i suoi obiettivi spicca quello della «coesione territoriale», indicato all’interno della Missione 5 «Inclusione e coesione». Il che implica finalizzare gli interventi alla riduzione degli squilibri territoriali, significativamente presenti nel nostro paese, fra Nord e Sud, ma non solo. Al riguardo, può richiamarsi l’art. 2, co. 6-*bis* decreto-legge n. 77, laddove si prevede una riserva di almeno il 40 % delle «risorse allocabili territorialmente», da destinarsi «alle Regioni del Mezzogiorno». Viene così riproposta la logica sottesa alle previsioni dell’art. 119 Cost., relative agli interventi di riequilibrio a favore dei territori svantaggiati, al fine di limitare le diseguaglianze, anche territoriali, secondo i principi propri del regionalismo cooperativo italiano.

**MARIO GORLANI**

Le Regioni e gli enti locali sono una componente essenziale del PNRR sotto due aspetti: come destinatari di risorse e di programmi di intervento finalizzati a colmare i molti divari che caratterizzano il nostro Paese (demografico, economico, di qualità dei servizi); e come attuatori diretti sul territorio degli interventi finanziati.

La coesione sociale e territoriale rappresenta uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione del PNRR. L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre il divario di cittadinanza, a superare le disuguaglianze profonde, spesso accentuate dalla pandemia, a superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle Raccomandazioni della Commissione europea.

Se questa è la cornice, è quasi superfluo sottolineare la centralità del ruolo delle Regioni e degli enti locali nell'individuare gli obiettivi specifici a cui destinare risorse e su cui investire – scuole da costruire; opere pubbliche da realizzare o completare; infrastrutture innovative; politiche sociali – e, soprattutto, nell'attuarli tempestivamente ed efficacemente. Non sarebbe nemmeno pensabile – se non in chiave sostitutiva ed emergenziale – un governo centralizzato di risorse così ingenti; è perciò necessario che la gestione delle procedure venga affidata ai governi regionali e locali, prestando peraltro attenzione al fatto che il divario di efficienza amministrativa di partenza può diventare causa di una diversa resa del programma sul territorio nazionale. Su questo è indispensabile un ruolo di affiancamento agli enti meno attrezzati da parte del governo nazionale e di realtà organizzative più strutturate.

Resta la considerazione che le ingenti risorse del PNRR possono diventare una leva preziosa di responsabilizzazione e di consapevolezza in ordine al ruolo degli enti territoriali, e uno stimolo a rivederne in modo più razionale numero, organizzazione e distribuzione delle competenze.

**ANNA MARIA POGGI**

Gli obiettivi della coesione territoriale, economica e sociale sono posti all'inizio del Regolamento UE che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza del 10 febbraio 2021 (punti 2 e 3) e tra i sei pilastri del Fondo (art. 1). In coerenza con questa indicazione, anche le Linee Guida della Commissione europea («Guida per i Piani di ripresa e resilienza») assumono questo obiettivo generale per indirizzare la definizione dei Piani nazionali.

Questa premessa serve a ricordare che la priorità trasversale di «ridurre le disuguaglianze territoriali» prevista nei Documenti Italiani, non è una scelta opzionale, ma obbligatoria.

I primi passi per l'elaborazione del Piano italiano intrapresi dal Governo Conte 2 non si sono mossi in quella direzione. Il che, sia chiaro, va addebitato in equa misura sia

alle Regioni [v. Audizioni della Conferenza delle Regioni alla Camera e in Senato rispettivamente 8 e 28 settembre 2020]; sia alle Regioni meridionali [v. Lettera indirizzata al Presidente del Consiglio del 18 dicembre 2020]; sia al Governo [v. la Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Camera il 15 gennaio 2021]. Il che, ancora una volta evidenzia lo scarso livello di collaborazione e concertazione tra Stato e Regioni.

Il successivo Governo Draghi non ha azzerato il lavoro precedente considerato, invece, come una piattaforma di partenza, dati anche i tempi ristretti per la presentazione alla Commissione UE (30 aprile). Oltre l'attività conoscitiva già svolta in sede parlamentare [di iniziativa della V Commissione Bilancio della Camera e dalle Commissioni riunite 5a – Bilancio – e 14a – Politiche dell'Unione europea del Senato] iniziata dal precedente Governo, è proceduto ad ulteriori approfondimenti in sede parlamentare, che avrebbero dovuto essere finalizzati a superare i rilievi già emersi, tra cui: eccessiva frammentarietà degli interventi; poca incidenza sulla crescita economica in termini di investimenti; inadeguatezza rispetto alla finalità di colmare i divari strutturali, in relazione alla produttività e agli investimenti [rilievi emersi in più sedi: Assonime, *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, Interventi 22/2020; *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*, Commissioni competenti, Camera del 9 febbraio 2021; *Audizione Svimez* alla Camera del 29 gennaio 2021; *Audizione Ufficio parlamentare di bilancio*, Commissioni competenti Camera e Senato, 8 febbraio 2021].

Come noto, uno dei provvedimenti cardine per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei divari è il decreto legge 77/2021 che ha previsto che il 40% delle risorse allocabili del PNRR e del Fondo complementare (Pnc), sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno. L'obbligo vale per tutte le organizzazioni titolari e non basta che complessivamente il governo raggiunga questo obiettivo.

A Marzo di quest'anno il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio ha pubblicato la prima Relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione che prende in considerazione le 23 amministrazioni titolari di 222,1 miliardi tra PNRR e PNC. In essa si legge che le risorse destinate al Mezzogiorno si attestano a 86 miliardi, cioè il 40,8% dei 211,1 miliardi che possono essere ripartiti territorialmente mentre la quota è del 40,7% se si considera solo la parte strettamente riferita al PNRR. Tuttavia, si avverte nella Relazione stessa, che si arriva a quelle percentuali “solo considerando 28,2 miliardi di interventi che sono esclusivamente stimati, misure cioè non ancora attivate formalmente o attivate con procedure prive di specifici vincoli di destinazione territoriale e sulla cui effettiva allocazione finale, dunque, al momento non ci sono certezze”. Inoltre, il Dipartimento lancia un segnale di allarme che va attenzionato poiché riferisce che su 7,1 miliardi di risorse riservate al Mezzogiorno dai bandi aperti al 31 gennaio, solo per 2,5 miliardi - corrispondente a 7 procedure - è stata prevista una salvaguardia della quota Sud sulle risorse non assegnate, per carenza di domande ammissibili.

Insomma, la misura del 40% rischia di fallire l’obiettivo della riduzione dei divari se non verrà affrontato adeguatamente e con misure straordinarie il problema della carenza strutturale organizzativa dell’area del Mezzogiorno.

A ciò va aggiunta la variabile dell’estremo dinamismo delle vicende politiche italiane in questa fase e occorrerà attendere l’esito delle elezioni per comprendere quanto e come la coalizione destinata a governare il Paese intenda rivedere parti del Piano e quali.

Pare comunque difficile che si possa mettere mano alla parte del Piano riguardante le misure di superamento dei divari, trattandosi di un asse trasversale del Regolamento europeo. Il punto semmai rimane l’efficacia delle misure previste a quello scopo.

In considerazione di tutto ciò sarebbe auspicabile che nell’attuazione del Piano si tenesse conto di almeno due necessità indifferibili.

La prima è quella di indirizzare prioritariamente le risorse al superamento del divario infrastrutturale tra Regioni del Mezzogiorno e Regioni del Nord (reti stradali, ferroviarie veloci, portuali e a sostegno della mobilità marittima) raccordando l’impiego delle risorse derivanti dal

PNRR con le linee del finanziamento ordinario, in modo da mantenere nel tempo i risultati attesi e conseguiti. Nella stessa direzione occorrerebbe fortificare e anticipare interventi mirati alla semplificazione e all’accelerazione delle procedure ed insistere sulla qualità tecnica delle amministrazioni centrali in funzione di supporto a quelle territoriali.

La seconda necessità riguarda il coordinamento nell’attuazione del Piano che richiederà sia una progettualità nazionale su priorità trasversali di intervento ma, allo stesso tempo, una governance inclusiva dei livelli politici territoriali.

## **SANDRO STAIANO**

Stando a quanto previsto dal cosiddetto “decreto semplificazioni” (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), al modello di organizzazione dei poteri per fronteggiare la pandemia è impresso un moto centripeto, ma temperato da forme di negoziazione Stato-Regioni per profili non secondari.

Al centro – al Governo, e in particolare alla Presidenza del Consiglio, presso la quale è istituita una “Cabina di regia”, struttura flessibile, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato competenti per i temi affrontati e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quando sono esaminate questioni di competenza regionale e locale, nonché i Presidenti delle Conferenze su questioni d’interesse di più Regioni o Province autonome – viene attribuita la “responsabilità di indirizzo del Piano”. Il quadro centrale è completato da una Segreteria tecnica, destinata a durare in carica fino al completamento del PNRR (31

dicembre 2026), da un’*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell’efficacia della regolazione*, da un *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, con funzioni consultive, al quale siedono rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’Università e della ricerca scientifica e della società civile. I controlli – monitoraggio e rendicontazione – sono affidati al *Servizio centrale per il PNRR* istituito presso il MEF, punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR, mentre un ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato ha funzioni di *audit* e di monitoraggio anticorruzione.

Tra i soggetti attuatori, accanto alle amministrazioni centrali, si collocano Regioni e Province autonome ed enti locali, sulla base delle rispettive competenze e delle diverse titolarità degli interventi. In caso di inerzia da parte di soggetti dell’autonomia territoriale, vengono esercitati poteri statali sostitutivi. In caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che possa precludere un intervento rientrante nel PNRR, la questione può essere deferita al Consiglio dei Ministri; quando dissenso, diniego o opposizione provengano da un organo della Regione o da un ente locale, la questione può essere deferita alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Il modello è dunque quello di funzioni attuative diffuse tra i soggetti di autonomia, con un potere sostitutivo forte, riconducibile al fondamento dell’art. 120 Cost., da parte dello Stato e con sedi di soluzioni negoziate affidate al sistema delle Conferenze.

Ora, poiché la questione della perequazione territoriale è messa in campo facendo riferimento a quanto previsto nel febbraio 2020 dal Piano Sud 2030 – il PNRR deve perseguire «il riequilibrio territoriale, e il rilancio dello sviluppo del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni. Nella definizione delle linee progettuali e di intervento del PNRR, pertanto, sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti» – il percorso di stabile riduzione dei divari territoriali dovrebbe costituire una delle tre priorità trasversali del Piano; ed è anche su di esso che dovrebbero riverberarsi gli interventi lungo gli assi strategici della transizione ecologica e digitale e della coesione sociale.

Dunque le Regioni, come soggetti attuatori in prima istanza, vincolati al perseguimento di tali obiettivi, connotati da un’esigenza di parità di prestazioni sociali in tutti il territorio nazionale, vedranno conformati i loro poteri attraverso i moduli richiamati, la sostituzione e la cooperazione organica.

\*\*\*



**I PARTECIPANTI AL FORUM**

**Giuseppe Arconzo**, Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

**Renato Balduzzi**, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

**Matteo Cosulich**, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Trento

**Mario Gorlani**, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi di Brescia

**Anna Maria Poggi**, Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi di Torino

**Sandro Staiano**, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli «Federico II»

**Lorenza Violini**, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano