

## AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA, SISTEMA SANITARIO NAZIONALE E OLTRE

di Giuseppe Tesaurò\*\*

**Sommario.** 1. Articolazione territoriale dello Stato nella Costituzione. – 2. Riparto di competenze tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale. – 3. Le bozze del febbraio 2019.

59

### 1. Articolazione territoriale dello Stato nella Costituzione.

L'articolazione territoriale del nostro assetto istituzionale è certamente uno dei valori più significativi della Costituzione, indicato dall'Assemblea costituente come espressione di un pluralismo coniugato in tutti i modi, dunque del sistema di diritti della persona, fondamentali e non, dei diritti sociali e di libertà, in definitiva del principio democratico, di partecipazione di tutti alla guida del Paese<sup>76</sup>. In breve, si è sancita l'esigenza del contributo delle istituzioni locali alla individuazione e applicazione delle scelte politiche generali nell'interesse e secondo gli orientamenti di tutti. Si voleva assicurare, anche attraverso l'articolazione territoriale del potere, un sistema completo di pesi e contrappesi, in discontinuità con l'esperienza del ventennio precedente, al fine di evitare che una contingente maggioranza politica potesse esercitare indisturbata la potestà di Governo<sup>77</sup>. In questa logica rientrava anche il passaggio da una Costituzione flessibile ad una Costituzione rigida, modificabile, ad eccezione di alcuni principi fondamentali tra i quali l'unità e il regime repubblicano, solo con una procedura specifica, con doppio passaggio

---

\*\* Professore ordinario a.r. di Diritto internazionale e dell'UE, Presidente emerito della Corte Costituzionale. Lo scritto riproduce con qualche integrazione una relazione svolta all'Unione Industriali di Napoli il 13 maggio 2019 in un Convegno su *Autonomia regionale e sistema sanitario nazionale: quale rischio per il Mezzogiorno*.

<sup>76</sup> V. G. Brunelli, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, p. 12: "Si tratta di affermazioni severe, che sottovalutano lo sforzo (riuscito) dei costituenti di superare il tradizionale modello ottocentesco di Stato di diritto, per approdare ad una forma di Stato costituzionale, connotato da un accentuato pluralismo (politico, culturale, religioso, linguistico), da un impianto fortemente garantista, da una spiccata attenzione per i temi della giustizia sociale e da una diffusa articolazione territoriale del potere".

<sup>77</sup> E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, p. 29: "si veniva a costruire per la prima volta in Europa un modello molto tipizzato di quella forma di Stato che la dottrina costituzionalista avrebbe successivamente qualificato come «Stato costituzionale», intendendo con questa forma rappresentare (secondo la nota definizione di Peter Häberle) «l'espressione giuridica del pluralismo»".

parlamentare e approvazione a maggioranze assolute, nonché eventuale *referendum*<sup>78</sup>.

L'attribuzione di competenze legislative anche rilevanti alle istituzioni locali, tuttavia, non voleva essere un elemento a sé stante, ma doveva coniugarsi con il disegno complessivo tracciato dalla Costituzione ed in particolare con il principio-valore dell'eguaglianza, da soddisfare anche attraverso il raggiungimento di un equilibrio tra le diverse aree del Paese quanto a sviluppo economico e sociale. E non è di poco rilievo la menzione di questo valore anche nel disegno comunitario europeo<sup>79</sup>. Nelle prime righe del Trattato del 1957 leggiamo dell'obiettivo di conseguire il rafforzamento e la convergenza delle economie degli Stati membri e l'equilibrio tra le Regioni con diverso tasso di sviluppo. Nelle integrazioni intervenute col Trattato di Lisbona – siamo ormai nel primo decennio di questo secolo – è stabilito che “per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario dei livelli di sviluppo delle varie Regioni meno favorite” (art. 174). Infatti, sin dalla loro istituzione, i Fondi strutturali hanno perseguito l'obiettivo della “convergenza”, ovvero l'eliminazione delle disparità tra gli Stati membri e tra le Regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e d'occupazione, e riducendo le disparità economiche, sociali e territoriali tuttora esistenti nell'Unione europea.

È pertanto pacifico che l'attribuzione di competenze che la Costituzione prefigurava già nel testo originario per l'articolazione regionale del Paese, in particolare per le Regioni che, per motivi politici e storici di varia natura e origine, ebbero fin dall'inizio il rango specifico di Regioni a statuto speciale con forme e condizioni particolari di autonomia, si inserivano in un assetto costituzionale, poi anche comunitario, che sono – si badi - d il parametro complessivo di legittimità dell'esercizio delle funzioni legislative e amministrativa.

Successivamente, con la riforma costituzionale del 2001, si dice fatta alquanto frettolosamente, fu introdotta all'art. 116, terzo comma, la possibilità di attribuire anche ad altre Regioni, a statuto ordinario, con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta (dunque una legge rinforzata) sulla base di intesa con la Regione interessata, «ulteriori

---

<sup>78</sup> Cfr. R. Bin, *Rigidità della Costituzione, flessibilità degli intellettuali*, relazione al convegno “Liberare e federare: l'eredità intellettuale di Silvio Trentin”, Venezia, 5 dicembre 2014.

<sup>79</sup> M. Losana, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, Napoli, 2010.

forme e condizioni particolari di autonomia»<sup>80</sup>. Tale possibilità riguarda le materie di cui al terzo comma dell'art. 117, cioè quelle oggetto di competenza “concorrente”, condivisa con lo Stato, nonché le materie di competenza esclusiva dello Stato di cui al comma secondo dello stesso art. 117, lettera l), cioè giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, giustizia civile, penale e amministrativa, ma solo per l'organizzazione della giustizia di pace; nonché alle lettere n) ed s), dunque le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Non è poco, anzi è quasi tutto, sia detto forte e chiaro<sup>81</sup>.

La tutela della salute è, come tutti sappiamo, oggetto di una competenza legislativa concorrente e pertanto è compresa tra le materie che possono concretizzare l'ipotesi di «ulteriori forme e condizioni di autonomi» in forza dell'art. 116, comma terzo, Cost<sup>82</sup>. La formula «tutela della salute» nell'attuale formulazione dell'art. 117, comma terzo, è più ampia di quella precedente, che prevedeva la competenza delle Regioni per l'«assistenza sanitaria e ospedaliera», comunque con la rilevante precisazione che tale competenza si dovesse esercitare “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”<sup>83</sup>.

L'articolazione territoriale è in ogni caso prefigurata e va realizzata in conformità al contesto complessivo disegnato dalla Costituzione e quindi impone una lettura che sia in sintonia con l'intero quadro costituzionale. Anzitutto, la norma sull'autonomia regionale differenziata prevista per le Regioni a statuto ordinario, come tutto il pluralismo territoriale,

---

<sup>80</sup> Copiosa la dottrina in materia: D. Coduti, *Il Titolo V della Parte II della Costituzione nel progetto di riforma costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2016, pp. 217-242; G. Mazzola, *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; C. Padula, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, in *le Regioni*, 2004; T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; AA. VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Astrid, Roma, 2002; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

<sup>81</sup> R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 297 ss.

<sup>82</sup> R. Balduzzi, *Titolo V e tutela della salute*, in R. Balduzzi, G. Di Gaspare (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, p. 11 ss.; A. Celotto, *La materia sanitaria nell'ambito delle competenze legislative regionali del nuovo art. 117 Cost.*, in *L'Arco di Giano*, 2002, p. 31 ss.; D. Morana, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, 2002, p. 95 ss.; L. Cuocolo, *À rebours, La tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quaderni regionali*, 2005, p. 63 ss.

<sup>83</sup> D. Paris, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione della sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 983-1024.

dunque comprese le Regioni a statuto speciale, è ancorata al principio di eguaglianza e per ciò stesso al criterio della ragionevolezza che ne costituisce la più rilevante componente, a sua volta collegato con il principale diritto fondamentale e inviolabile della persona, la dignità. L'eguaglianza, infatti, non può non comprendere anche la dimensione territoriale. Sotto tale profilo, non senza significato è che la Costituzione attribuisce alla Repubblica il compito di riconoscere e garantire i diritti fondamentali della persona (art. 2) e precisamente il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, limitandone la libertà e l'eguaglianza (art. 3). E lo stesso è a dirsi dell'art. 32, dove è stabilito che la Repubblica «tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti»<sup>84</sup>.

V'è anche di più. L'indivisibilità dello Stato, sancita dall'art. 5 della Costituzione, non è un'astrazione ma ha una valenza sostanziale, come emerge con chiarezza, oltre che dagli elementi testuali che nella Costituzione riguardano la tutela dei diritti fondamentali della persona, sullo sfondo della quale va proiettata la tutela della salute, anche da elementi ulteriori non certo di dettaglio trascurabile, che segnano direttamente o indirettamente i limiti dell'attribuzione di competenze alle autonomie regionali e locali in genere. Basti pensare al potere riservato allo Stato, anche rispetto alla competenza delle Regioni in tutte le materie di legislazione concorrente, di determinare i principi fondamentali (art. 117, comma terzo, in fine). E si pensi poi alla competenza esclusiva dello Stato quanto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che comprende i livelli essenziali di assistenza (LEA), di cui all'art. 117, comma secondo, con un significativo richiamo, testualmente, alla «tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120).

## **2. Riparto di competenze tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale.**

---

<sup>84</sup> S. Gambino, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali*, 2018, pp. 1-42; G. U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. Gambino (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.

Quanto appena detto trova conferma in una costante giurisprudenza costituzionale, relativa al rapporto tra competenza legislativa dello Stato e autonomia delle Regioni e relativi sconfinamenti<sup>85</sup>. Mi limiterò a qualche esempio significativo.

Innanzitutto, rilevano le precisazioni di carattere generale che la Consulta ha fornito a proposito dei *referendum* consultivi regionali destinati ad incidere sui caratteri fondanti e fondamentali della Repubblica. Precisamente, essa ha chiarito che i *referendum* regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale<sup>86</sup>. L'unità della Repubblica è infatti, va ribadito, uno di quegli elementi essenziali dell'ordinamento costituzionale che sono sottratti persino all'ipotesi di revisione<sup>87</sup>. In tale ottica, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge del Veneto n. 16 del 2014 per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost., in quanto prevedeva l'indizione, da parte del Presidente della Giunta regionale, di un *referendum* consultivo che non soltanto avrebbe comportato scelte fondamentali di livello costituzionale, ma suggeriva sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.<sup>88</sup>. Infatti, esso era diretto a conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?": e si badi, non si tratta di una barzelletta.

D'altronde, come riconosciuto esplicitamente dalla Corte, l'ordinamento repubblicano è sì fondato su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale, ma tali principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali», art. 5 Cost.). Pertanto, il pluralismo e l'autonomia – è aggiunto – «non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di Governo siano

---

<sup>85</sup> G. Carpani, *I principi fondamentali della tutela della salute nelle indicazioni del Giudice delle leggi*, in *Quaderni Formez, Il Governo della salute. Regionalismi e diritti di cittadinanza*, Roma, 2005, p. 37 ss.; C. Tubertini, *Stato, Regioni e tutela della salute*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, p. 209 ss.; U. De Siervo, *Corte costituzionale e materia sanitaria*, in R. Balduzzi (a cura di), *Cittadinanza, Corti e salute*, Padova, 2007, p. 95 ss.

<sup>86</sup> Corte cost., sentt. n. 365 del 2007, n. 496 del 2000 e n. 470 del 1992.

<sup>87</sup> Corte cost., sent. n. 1146 del 1988.

<sup>88</sup> Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale»<sup>89</sup>. A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di istituzione di un nuovo soggetto sovrano.

Merita poi attenzione la giurisprudenza in tema di LEA e delle relative risorse. Al riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che l'eccessiva riduzione delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e l'incertezza sulla loro entità non consentono un'efficace utilizzazione delle stesse da parte delle Regioni in quanto impediscono un ragionevole progetto di impiego e soprattutto pregiudicano l'esercizio delle funzioni assegnate alle Regioni stesse e il buon andamento dei servizi<sup>90</sup>. Inoltre, la medesima Corte ha sottolineato che, alla luce del secondo comma dell'art. 117 Cost., lett. m) e della legge 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale, le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'associazione tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale, in modo da determinare – su scala nazionale e regionale – i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati; che i fabbisogni devono essere individuati dallo Stato con la piena collaborazione degli enti territoriali e che l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale<sup>91</sup>. Soprattutto la Corte ha ribadito che i livelli essenziali delle prestazioni devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto e che “la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sentenze n. 192 del 2017 e n. 231 del 2017). Altrettanto significativa appare la giurisprudenza in tema di coordinamento della finanza pubblica. Nello specifico, la Corte ha riconosciuto il suo carattere finalistico, affermando che è necessario ma anche sufficiente contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di tali competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, in modo da garantire il loro pieno coinvolgimento (sentenze n. 65 del 2016 e n. 88 del 2014).

<sup>89</sup> Corte cost., sentt. n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002.

<sup>90</sup> Corte cost., sent. n. 10 del 2016.

<sup>91</sup> Corte cost., sent. n. 169 del 2017.

Una volta, poi, assicurato il coinvolgimento regionale, non è irragionevole, in caso di inutile decorso del termine convenuto, la previsione dell'applicazione da parte statale di idonei criteri sostitutivi.

Non è contestabile – ritiene la Corte – «il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218 del 2015). Sicché l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia rispetto all'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 65 del 2016, punto 5.3.1.). È dunque evidente che, per costante giurisprudenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Del pari, i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali devono essere garantiti dallo Stato su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del 2013).

Per tali motivi è passato indenne al vaglio della Corte costituzionale un quesito referendario che si limitava a verificare la volontà degli elettori sull'attribuzione alla Regione Veneto di ulteriori forme di autonomia, ripetendo testualmente l'ipotesi prefigurata dall'art. 116 terzo comma della Costituzione<sup>92</sup>. Al contrario, con la stessa decisione, altre disposizioni della legge del Veneto n. 15 del 2014 sono state dichiarate in violazione della Costituzione: ad esempio, il quesito sulla utilizzazione nella Regione in termini di beni e servizi dell'80% dei tributi pagati all'amministrazione centrale; il mantenimento nella Regione dell'80% dei tributi riscossi; il passaggio della Regione Veneto al regime di una Regione a statuto speciale.

D'altra parte queste ultime ipotesi investivano con tutta evidenza vuoi la materia tributaria, e quindi erano precluse dallo stesso Statuto regionale, vuoi i principi in tema di coordinamento della finanza pubblica e il limite delle leggi di bilancio, «incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica», nonché su alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima.

---

<sup>92</sup> Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

Infine, va segnalato che con riguardo alla disciplina dell'attività sanitaria, la Corte costituzionale ha affermato che essa va ricondotta alla materia della tutela della salute, nozione «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera», con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale, «sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, vanno comunque ascritte, con prevalenza, a quella della 'tutela della salute' di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.»<sup>93</sup>. La conclusione è che la disciplina del profilo soggettivo dell'attività (nella specie si trattava della disciplina dettata dalla Regione Liguria sull'attività *intra-* ed *extra-moenia* del personale non medico) riveste la natura di principio fondamentale della materia, in quanto volta a definire uno degli aspetti più qualificanti della organizzazione sanitaria, ovverossia quello della individuazione dei soggetti legittimati a svolgere la libera professione all'interno e all'esterno della struttura sanitaria, ciò che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

## 2. Le bozze del febbraio 2019.

Questo è il quadro normativo e giurisprudenziale nel quale vanno considerati i più recenti passaggi del processo decisionale che dovrebbe portare all'applicazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione<sup>94</sup>. Nella fase iniziale, invero, si possono cogliere alcuni assaggi delle intenzioni neppure nascoste delle tre Regioni attualmente in prima linea. Della legge della Regione Veneto n. 16 del 2014, ho ricordato già la previsione a dir poco provocatoria del quesito che si prevedeva porre ai residenti in Veneto “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o no?”. La Corte costituzionale ha con fin troppa cortesia istituzionale spiegato, a chi non lo potesse neppure immaginare, che la

<sup>93</sup> Corte cost., sentt.n. 54 del 2015 e n. 371 del 2008.

<sup>94</sup> Cfr. F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019, pp. 1-35; R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 2019; L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cos.t.*, in *Rivista AIC*, 2018, pp. 319-365. Sul regionalismo differenziato, cfr., per un quadro esaustivo delle problematiche, A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 139 ss.

Costituzione non consente «iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano». E pari incostituzionalità, ripeto, è stata in gran parte dichiarata per un'altra legge del Veneto che con altre parole aveva lo stesso obiettivo<sup>95</sup>.

In tempi più recenti, siamo al febbraio 2019, sono apparse le bozze concernenti le intese tra Stato e le tre Regioni pioniere (Emilia Romagna, Veneto, Lombardia): è migliorata la forma, ma è a mio parere peggiorata la sostanza. Nella parte pubblicata, infatti, si legge, dopo una serie cospicua di riferimento di stile alle norme costituzionali conferenti, che:

- le materie già di competenza concorrente oggetto di «ulteriori forme e condizioni di autonomia» sono, 23 per il Veneto, 20 per la Lombardia, 10 per l'Emilia-Romagna;

- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri verrà istituita una Commissione Paritetica, con 9 rappresentanti del Ministro per gli affari regionali e altrettanti della Giunta regionale, la quale «determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II» (titolo II che non risulta ancora pubblicato);

un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri trasferisce i beni e le risorse determinate dalla Commissione paritetica;

- il trasferimento di beni e risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, così come sono ridimensionate le amministrazioni statali centrali in proporzione alle risorse e funzioni trasferite;

- le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite sono determinate dalla Commissione paritetica;

- il finanziamento delle competenze è garantito, sulla base delle scelte della Commissione Paritetica, con

a) la compartecipazione al gettito dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di altri tributi erariali,

b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferiti al territorio regionale;

- l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione è di competenza della Regione;

---

<sup>95</sup> Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

- i provvedimenti di determinazione delle risorse necessarie determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze, che dovrà essere contestuale all'effettivo trasferimento di beni e risorse; ogni due anni la Commissione Paritetica verifica la congruità della copertura dei fabbisogni *standard*;
- le norme statali conferenti continuano ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle norme regionali, che individuano espressamente le disposizioni statali di cui cessa l'efficacia nella Regione, stabilendone la decorrenza;
- ai fini della verifica dello stato di attuazione dell'intesa e dell'eventuale necessità di adeguamento lo Stato e la Regione, tramite la Commissione Paritetica, effettuano un monitoraggio sull'esercizio delle competenze attribuite;
- per finire, il termine di 10 anni per questo regime, previsto negli accordi preliminari del 2018, è scomparso negli accordi del febbraio scorso.

In breve, mentre continuano a rimanere nascoste le intenzioni sulle modalità e i contenuti dell'attribuzione di ulteriore autonomia alle Regioni interessate, ciò che soprattutto preoccupa – in quanto di una portata che va al di là dell'attribuzione di autonomia ulteriore a certe Regioni – è che pur richiamando espressamente la Costituzione, l'art. 116, comma terzo, ed altre norme relevantissime, il progetto complessivamente considerato mira ad esautorare completamente il ruolo del Parlamento. Una funzione come quella che comporta una modifica sostanziale della Costituzione risulta attribuita ad una Commissione paritetica di 18 membri, per giunta non designati da organi direttamente elettivi, bensì da un Ministro del Governo statale e dalla Giunta regionale, con buona pace della precisa volontà dell'Assemblea costituente di creare un sistema di contrappesi ad eventuali tentazioni autoritarie di una maggioranza politica contingente. In definitiva, l'operazione oggetto della nostra riflessione è un'operazione che contrabbanda in gran segreto - *e il modo ancor mi offende* - per riforma prevista dalla Costituzione una divisione del Paese chiara e netta<sup>96</sup>. Ma si va ben oltre, soprattutto si perviene all'abbandono della rigidità della Costituzione, che qualunque maggioranza del momento riesce a considerarsi legittimata a far modificare da una Commissione di parte, definita Paritetica, anche nei suoi valori e principi più forti

---

<sup>96</sup> Al riguardo si spesso si usa, ma direi impropriamente, il termine secessione: v. ampiamente per le implicazioni e le conseguenze, in particolare quanto ai rapporti internazionali e l'appartenenza ad organizzazioni internazionali, B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2014, p. 119 ss. In argomento, v. E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

e non modificabili neppure con la procedura di revisione prevista, in quanto finisce con l'incidere sulla stessa democraticità del sistema oltre che sull'unità. Giustamente si è parlato di “insostenibile leggerezza”, di ipotesi che va “allegremente verso l'eversione”<sup>97</sup>, di privatizzazione del trasferimento alle Regioni di funzioni fondamentali determinate dalla Commissione paritetica, ciò che esclude da ogni forma di controllo il Parlamento, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Roba di tempi che credevamo definitivamente passati. Rimarrà, inoltre, un contenzioso senza fine e comunque sterile tra Stato e Regioni sulle leggi che queste ultime sforneranno in forza dell'ulteriore autonomia. Il Presidente dell'Emilia-Romagna, pur essendosi accodato ai colleghi di Veneto e Lombardia, ha candidamente affermato che non bisogna “minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale, in primis il principio perequativo che regola i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato”<sup>98</sup>. A voler tacere dell'assordante silenzio di molti politici delle autonomie locali o addirittura del loro compiacimento, nella pietosa illusione di partecipare alla festa in cambio di un baciamano di ben altro significato.

Quanto alla domanda che molti si pongono sul rischio per il Mezzogiorno, va certo riconosciuto a malincuore che già la situazione attuale delle Regioni meridionali non offre loro il miglior pulpito per predicare, ma è altrettanto sicuro che una funzione vitale nella stessa misura per i cittadini di ogni latitudine come la sanità, e non solo (si pensi anche all'istruzione e all'ambiente), rischia di essere finanziata diversamente in base alla ricchezza del territorio di residenza, come giustamente ha osservato un autorevole costituzionalista piemontese<sup>99</sup>.

C'è ancora la speranza, è vero, che la legge dello Stato prefigurata dalla Costituzione come da approvare a maggioranza assoluta riesca ad evitare che vada in porto l'operazione, almeno nei termini ricordati; e che la saggezza collettiva della Corte costituzionale mantenga fermi i principi ribaditi in una costante giurisprudenza attenta alla massima tutela dei valori e dei diritti fondamentali della persona, dall'eguaglianza alla salute,

---

<sup>97</sup> R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum costituzionale*, 2019.

<sup>98</sup> *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, p. 26.

<sup>99</sup> M. Dogliani, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, pp. 1-4; v. anche i lavori di G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari (fuori commercio), 2019; e di M. Villone (da ultimo, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019).

dall'istruzione all'ambiente. Né va trascurata l'attenzione ai valori democratici e dello Stato di diritto manifestata dalle Istituzioni dell'Unione europea, che non sarà il Babbo Natale che molti vorrebbero, ma che ha di recente opportunamente rivolto a certe nostalgiche iniziative polacche e ungheresi, e non solo, ahimè salutate viceversa con inchini e visite di nostri governanti degne di miglior causa.

**Abstract:** Il tema del regionalismo differenziato va affrontato tenendo presente i limiti che impone la nostra Costituzione in relazione al possibile riconoscimento di ulteriori condizioni particolari di autonomia. Alle disposizioni costituzionali che segnano il perimetro invalicabile, si è accompagnata nel tempo una preziosa opera di ricostruzione di principi da parte della Corte costituzionale, già intervenuta per limare i quesiti referendari di alcune Regioni capofila. Le modalità con cui si è avviata la trattativa, nonostante ciò, pongono forti dubbi di incostituzionalità nella forma e nella sostanza. Pertanto qualora il progetto dovesse arrivare a compimento, si auspicano ulteriori e saggi interventi della Corte costituzionale per mantenere fermi i principi ribaditi in una costante giurisprudenza attenta alla massima tutela dei valori e dei diritti fondamentali della persona, dall'eguaglianza alla salute, dall'istruzione all'ambiente

**Abstract:** The issue of differentiated regionalism must be addressed bearing in mind the limits imposed by our Constitution in relation to the possible recognition of further particular conditions of autonomy. The constitutional provisions that mark the insurmountable perimeter have been accompanied over time by a precious work of reconstruction of principles by the Constitutional Court, which has already intervened to resolve the referendum questions of some leading Regions. Despite this, the way in which the negotiations were started appears to be unconstitutional in form and substance. Therefore, should the project come to fruition, we hope for further and wise interventions by the Constitutional Court to maintain the principles reaffirmed in a constant jurisprudence attentive to the maximum protection of the values and fundamental rights of the person, from equality to health, from education to the environment.

**Parole chiave:** regionalismo differenziato – Corte costituzionale – salute – giurisprudenza – diritti fondamentali.

Key words: differentiated regionalism – Constitutional Court – health – jurisprudence – fundamental rights.