

NUOVE RICHIESTE DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA EX ART. 116 COMMA 3
COST: PROFILI PROCEDIMENTALI DI DUBBIA LEGITTIMITÀ E POSSIBILE
VIOLAZIONE DEI DIRITTI

ELISABETTA CATELANI*

Sommario

1. Premessa. – 2. Gli accordi firmati nella precedente legislatura fra Regioni e Stato: vizi procedurali. – 3. Autonomia differenziata e rischio di diseguglianze: un confine molto labile. – 4. I nuovi tentativi di autonomia differenziata.

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pisa.
Contatto: elisabetta.catelani@unipi.it

1. Premessa

Non appena il nuovo governo è entrato nel pieno delle proprie funzioni, alcune regioni hanno attivato la richiesta di un accordo per un'autonomia differenziata *ex art.* 116 comma 3 Cost., richiamando il risultato raggiunto con il referendum consultivo del 2017 e gli accordi firmati alla fine della precedente legislatura nel febbraio del 2018, auspicando una definizione del procedimento per la devoluzione delle competenze entro l'anno.

Le aspettative, per ora avanzate dalla Regione Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna¹ potranno portare alla prima attuazione dell'art. 116 comma 3, per cui appare utile un maggior approfondimento da parte degli organi statali e regionali che intendono perseguire questo obiettivo, tenendo conto di alcuni profili che meritano maggiore attenzione. Sembra, infatti, che si voglia prendere come base di partenza per la contrattazione gli accordi già firmati nel febbraio 2018 e che presentavano significativi aspetti d'illegittimità formali e sostanziali, per ampliare poi ulteriormente le competenze regionali.

Ma l'aspetto che suscita più dubbi attiene alla genericità delle dichiarazioni dei Presidenti delle Regioni interessate e del Ministro per gli affari regionali in ordine al diverso *iter* che s'intende perseguire per attuare il regionalismo differenziato. Si fa riferimento ad una "formula leggera", ossia ad una legge delega ed a decreti legislativi attuativi, secondo il modello adottato "nel 1970, con la nascita delle regioni, nel 75, per stabilire le loro competenze, nel 1997, con la legge Bassanini"², dimenticandosi forse che il procedimento per l'autonomia differenziata è dettagliatamente regolato dall'art. 116 Cost. e lascia poco spazio all'uso di "formule" diverse, prima utilizzate con la vigenza dell'originario titolo V della Costituzione. Tali annunci poi non consentono di ben comprendere se quegli accordi preliminari, firmati nella precedente legislatura e che contenevano al loro interno quattro allegati per disciplinare i quattro settori d'intervento (ambiente ed ecosistema, istruzione, salute e lavoro),³ siano o meno superati. In questo senso pare essere l'indirizzo del Ministro, secondo cui sarebbe sufficiente predisporre una legge delega, limitandosi così in prima battuta ad elaborare semplici principi e criteri direttivi per un futuro intervento del governo.

Fra l'altro l'ampiezza della c.d. "devoluzione" non sarebbe più limitata ai quattro settori su cui si era in precedenza lavorato, ma a tutte le ventitre materie

¹ Le Regioni Marche ed Umbria hanno già avanzato la richiesta di un percorso congiunto per l'autonomia differenziata, così come in modo autonomo anche Toscana e Piemonte.

² Dichiarazione del Ministro Stefani che può leggersi in *Regioni.it*, 12 giugno 2018.

³ Più quello che viene definito un *addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione europea che contiene obiettivi comuni e propositi di collaborazione fra Stato e Regioni. Su questo profilo d'altra parte vi è il limite contenuto nell'art. 117 primo e quinto comma della Costituzione, che non lascia certo spazio ad ulteriori devoluzioni di competenza alle regioni.

che possono essere oggetto di differenziazione in base all'art. 116 comma 3 Cost.

Ma andiamo con ordine e vediamo il percorso che alcune regioni hanno cercato di seguire da tempo al fine di giungere al riconoscimento dell'autonomia differenziata ai sensi del comma 3 dell'art. 116 Cost. e quali dubbi ha posto in evidenza l'attività già svolta, anche se non ha prodotto alcun effetto immediato.

2. Gli accordi firmati nella precedente legislatura fra Regioni e Stato: vizi procedurali

La Lombardia ed il Veneto da tempo si erano attivate per iniziare quel percorso complesso per giungere al riconoscimento di maggiori competenze, ma tutti i tentativi erano sempre falliti⁴.

Solo dopo l'espletamento del referendum consultivo del 22 ottobre 2017, svoltosi come noto in Lombardia e nel Veneto, il governo si è attivato per elaborare un testo condiviso, formando un tavolo di dibattito fra i rappresentanti delle regioni e del governo al fine di elaborare un'intesa. L'Emilia Romagna, senza passare attraverso la strada del referendum consultivo, si è parimenti attivata al fine di avviare un negoziato con il Governo in base ad una risoluzione del Consiglio regionale, che impegnava la Giunta a lavorare per definire tale accordo⁵.

Gli incontri sono stati congiunti con le tre regioni e si è pervenuti a bozze d'intesa che hanno caratteri simili se non identici⁶. È stato anche concordato di circoscrivere il negoziato, in questa prima fase del confronto, solo ad alcune materie d'interesse comune quali la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro ed i rapporti internazionali e con l'Unione europea, tenendo anche conto della fase

⁴ In tal senso può leggersi la risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale del Veneto, approvata con deliberazione n. 145/2012 che impegnava "il Presidente del Consiglio regionale del Veneto e il Presidente della Giunta regionale ad attivarsi, con ogni risorsa a disposizione del Consiglio regionale e della Giunta regionale, per avviare urgentemente con tutte le istituzioni dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione di una consultazione referendaria funzionale all'accertamento della volontà del c.d. popolo veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione d'indipendenza".

⁵ Risoluzione del 3 ottobre 2017 con successivo aggiornamento del 14 novembre 2017 nella quale si sono anche specificati i temi che avrebbero dovuto essere oggetto prioritario di negoziazione.

⁶ Le differenze sono davvero marginali e riguardano solo gli allegati. Cfr. per un primo commento a tali intese il fasc. 2/2018 della Rivista *Dirittiregionali.it* con l'editoriale di A. MORELLI, *C'è un ordine nel caos?* nonché i contributi di G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Più in generale sulla recente evoluzione del regionalismo differenziato cfr. M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino 2018, 120 ss.

conclusiva della legislatura statale e la conseguente ristrettezza dei tempi per la conduzione del negoziato su tutte le materie oggetto di richiesta, restando comunque impregiudicata la possibilità di estendere il negoziato alle altre materie in un successivo momento.

Tali accordi sono stati definitivamente firmati in data 28 febbraio 2018, non producendo ovviamente alcun effetto immediato, essendo giunti a compimento solo a fine legislatura, ma che tuttavia costituiscono ora un importante precedente per quella nuova, rappresentando la base di partenza per futuri ed anche più ampi provvedimenti che appunto sono già stati richiesti da parte delle regioni virtuose e quindi legittimate ad aspirare ad una maggiore autonomia. Questo aspetto trova ora ulteriore conferma nel discorso programmatico del nuovo Presidente del Consiglio che ha espresso parole di favore verso “negoziati tra Stato e Regioni”, precisando che sarà fatto “di tutto per assecondare e non ostacolare questi processi in atto e la possibilità per alcune regioni di conseguire un regime di maggiore autonomia, tanto più che questi percorsi hanno una base di legittimazione in istituti di democrazia diretta”⁷. In realtà, il referendum consultivo svolto in alcune regioni da un punto di vista giuridico ha come unico effetto quello di indurre la Regione ad attivarsi per dare attuazione a quelle norme costituzionali che prevedono l'autonomia differenziata. Il contenuto dell'autonomia è poi limitato sia dallo stesso art. 116 Cost., sia da tutto l'insieme delle norme costituzionali ed in particolare dalle norme che garantiscono i diritti.

L'attività svolta nell'ultima parte della XVII legislatura pare, tuttavia, presentare alcune incongruenze sia da un punto di vista procedurale che sostanziale. Innanzitutto si può segnalare un profilo critico in ordine all'opportunità della firma di tali accordi fatta dal Sottosegretario degli affari regionali con le Autonomie regionali interessate quando il governo era nel periodo di “ordinaria amministrazione”, ossia in cui i poteri sarebbero dovuti essere sostanzialmente ridotti allo svolgimento della direzione dell'attività amministrativa. Gli accordi, come quelli firmati, che influiscono in maniera sicuramente significativa sulle scelte d'indirizzo politico, eccedono l'ordinaria amministrazione⁸. Conferma si può riscontrare nel fatto che l'art. 116 Cost. prevede un procedimento aggravato per il riconoscimento definitivo dell'autonomia differenziata

⁷ Questo conferma che tutto ciò costituisce un precedente significativo che non si può considerare marginale solo per il fatto che non vi sia stato il tempo per attivare la procedura prevista nell'art. 116 comma 3 Cost. Le regioni che si sono già attivate, più altre che intendono percorrere la stessa strada (hanno già avanzato detta intenzione sia la Toscana sia il Lazio), avranno come base di partenza quindi gli accordi già firmati.

⁸ Sul tema dei poteri del governo in “ordinaria amministrazione” cfr. quanto già espresso in altra parte di questo fascicolo della *Rivista*, E. CATELANI, *Poteri del Governo in “ordinaria amministrazione e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*.

e approvato con legge rinforzata. Quindi, da un punto di vista giuridico si tratta di attività improduttiva d'effetti e che oltrepassava i poteri che il governo in quella fase avrebbe dovuto esercitare. Può allora configurarsi come mera attività di propaganda politica, e quindi teoricamente non dovrebbe neppure essere presa in considerazione in questa sede.

In realtà, occorre anche tener conto del fatto che si è giunti a formulare un'intesa, dopo vari tentativi e che, dalla riforma del titolo V del 2001 (ossia da quando si era aperta questa strada di un'autonomia normativa differenziata), la contrattazione fra le due parti non era mai stata portata ad un livello così avanzato di elaborazione. Tuttavia, i vizi, i difetti, le incongruenze di quelle intese possono essere evitate in futuro.

Un aspetto sicuramente da rivedere, riguarda il procedimento previsto nell'accordo per i successivi interventi di riforma. Da un lato si considera questa attività una sorta d'esperimento o comunque di processo *in itinere* di durata decennale, che possa essere modificato in un qualunque momento, previa intesa di entrambe le parti, dall'altro s'introduce una sorta di modifica dell'art. 116 Cost. per il procedimento d'approvazione di future intese.

Si prevede, infatti, che l'accordo, una volta stipulato, sia vincolante sia per lo Stato che per la Regione interessata, salvo modifica concordata, cosicché non sia possibile un annullamento unilaterale di una delle due parti. Profili questi ragionevoli e condivisibili all'interno di un contesto di leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti Stato-Regioni. Ma è nel procedimento di modifica di tali accordi che si palesa il vizio di costituzionalità, perché dopo aver attivato una sorta di valutazione d'impatto della regolazione con la verifica dei risultati dell'esperienza maturata, si sposta in capo al governo la presentazione del disegno di legge "contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria Intesa, e necessarie al recepimento di quanto concordato". Mentre l'art. 116 c. 3, ultima parte, Cost. prevede "l'iniziativa delle Regione interessata, sentiti gli enti locali", in fase di revisione dell'intesa si prevede che il procedimento debba avere altro percorso. Non è facile comprendere il motivo per cui l'intesa abbia introdotto un meccanismo per cui la successiva legge, che avrebbe recepito l'accordo, potesse prevedere un procedimento diverso per le ulteriori modifiche o anche la "cessazione definitiva" dell'autonomia differenziata. Non pare, infatti, un aspetto marginale che l'iniziativa sia regionale o governativa, anche se quest'ultima frutto dell'accordo precedente fra le due parti, in quanto significa sottrarre il potere d'iniziativa proprio della Regione e quindi il frutto del coordinamento ed intesa fra

le due parti, ma con prevalenza poi del governo per l'elaborazione del testo della legge⁹.

3. Autonomia differenziata e rischio di diseguaglianze: un confine molto labile

Anche sul contenuto degli accordi possono essere mossi alcuni rilievi. Occorre primariamente domandarsi quali siano i limiti di tali accordi perché ogni autonomia differenziata incide inevitabilmente, anzi si potrebbe dire ontologicamente, sul principio d'eguaglianza. È necessario cioè che si raggiunga un compromesso ed una via mediana fra il diritto delle regioni virtuose ad avere un regime differenziato e quello connesso alla parità di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, non ultimi quelli delle stesse regioni interessate. Un'attenzione particolare poi deve essere fatta con riguardo a quei settori in cui la sensibilità del diverso trattamento è maggiormente percepito come lesivo della personalità del cittadino. Non a caso i temi che sono affrontati riguardano appunto i diritti sociali: dalle politiche del lavoro, all'istruzione, alla salute.

Un primo profilo da segnalare¹⁰, e contenuto in tutte e tre le intese, riguarda la maggior autonomia in materia "di determinazione del numero dei posti dei corsi di formazione per i Medici di Medicina Generale e di accesso alle scuole di specializzazione, ivi compresa la programmazione delle borse di studio per i medici specializzandi e la loro integrazione operativa con il sistema aziendale". Materia questa su cui è intervenuta l'UE e la normativa nazionale¹¹, incidendo sia sul profilo dell'istruzione universitaria, sia sul tema della salute. Si tratta fra l'altro di un settore che può incidere anche sul diritto di circolazione all'interno dell'UE dei futuri medici specialisti, cosicché una disciplina differenziata può

⁹ Ritieni invece che il riferimento all'iniziativa regionale non debba essere inteso in senso tecnico A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2007, 169, sostenendo che "mi sembra che l'espressione usata dalla norma esprima la volontà di radicare l'attuazione del regionalismo differenziato su una libera scelta della regione, che deve avere non a caso uno specifico interesse in tal senso. L'*input* regionale al procedimento si traduce nella facoltà di avviare le trattative per la stipulazione dell'intesa, mentre, una volta raggiunto l'accordo tra lo stato e la regione, la presentazione del relativo disegno di legge può essere fatta, oltre che dalla regione interessata, anche dal governo". Non pare che tale interpretazione possa essere condivisa proprio perché in contrasto con il contenuto letterale della norma costituzionale che fa riferimento all'iniziativa regionale come strumento di garanzia della sua autonomia e non pare che vi possa essere una giustificazione logica e giuridica per parificare nella sostanza l'iniziativa del governo a quella della regione.

¹⁰ Limitandoci ai temi della salute e dell'istruzione, non si può dire che vi siano particolari anomalie di contenuto e rischi di una disciplina differenziata che incida sul diritto all'istruzione o comunque sull'eguaglianza dei cittadini. Questo non esclude che vi siano norme che potrebbero determinare significative diseguaglianze.

¹¹ Legge n. 128/2013 che ha convertito in legge il d.l. n. 104/2013 e sul tema della libera circolazione dei medici e del reciproco riconoscimento d. lgs. n. 368 del 1999 d'attuazione della direttiva 93/16/CEE.

implicare conseguenze anche sui diritti dei destinatari della normativa. Un diverso trattamento in questa materia non pare ragionevole né legittimo, sia perché portatore di diseguaglianze all'interno del percorso formativo degli specializzandi, sia perché la previsione "dell'integrazione operativa con il sistema aziendale", come dice la norma contenuta nell'intesa, già ipotizza lo spostamento dell'attività degli specializzandi da una collocazione nel sistema universitario a quella nel servizio sanitario regionale. La giustificazione che viene data alla differenziazione di tale disciplina appare poi debolissima, ossia derivante dalla necessità "di rendere il sistema più coerente con le specifiche esigenze del territorio", quando il numero dei posti è quantificato già ora da indicazioni regionali, ma poi coordinato, ai fini dell'accesso nelle scuole, da un provvedimento nazionale.

L'obiettivo principale di tale differenziazione pare in realtà collocarsi su un profilo finanziario, ossia con l'obiettivo di uno spostamento delle relative risorse dallo Stato alla Regione, ma se dovesse riguardare solo gli emolumenti destinati agli specializzandi, la Regione dovrebbe svolgere una funzione di mero spostamento di fondi dallo Stato agli specializzandi. In realtà l'obiettivo è quello di spostare gli specializzandi dal loro ruolo di medici in formazione a quello di dipendenti del servizio sanitario regionale, così da poter trasferire quote di attività sanitaria sui giovani in formazione anziché su medici strutturati, con conseguente riduzione dei costi. Ma oltre all'effetto finanziario, che è l'obiettivo principale delle Regioni, ne deriva anche un altro come conseguenza inevitabile e forse non adeguatamente valutato, di cui si dovrà invece tener conto, nel senso che si mette in discussione quel metodo di selezione degli specializzandi che viene fatto con un concorso nazionale e quindi con maggiori garanzie di meritocrazia. Dalle intese non è certo possibile desumere i criteri di scelta dei medici in formazione che potranno essere previsti a livello regionale, ma il rischio è che venga reinserita la "discrezionalità" di decisione (o comunque poca trasparenza che si è vista in passato) affidata alle singole scuole di specializzazione presenti nel territorio. Da tutto ciò può derivare la violazione del principio d'eguaglianza per gli stessi specializzandi, sia in fase di selezione, che di impiego delle proprie capacità. Non è da escludere che tale scelta possa essere apparentemente vantaggiosa per i vari soggetti coinvolti (regione e medici neolaureati) con un uso più disinvolto dei giovani medici, ma non pare adeguata in tale settore una differenziazione che discrimina sia i cittadini che gli stessi medici in formazione. Non si tratta, infatti, di un mero aspetto organizzativo, ma di valutare se l'impiego dei giovani possa essere o meno equiparato a quello di un medico che ha completato la propria formazione a garanzia della salute del cittadino. Inoltre il giovane medico impiegato in questo sistema potrebbe sviluppare più precocemente le proprie capacità

operative a spese dei pazienti rispetto al medico in formazione specialistica, soggetto al tutoraggio costante, continuo e prevalente del medico strutturato¹².

Non chiare poi sono le norme che prevedono una maggiore autonomia in ordine alla definizione del sistema di *governance* delle Aziende sanitarie e degli Enti del Servizio sanitario regionale, con particolare riguardo agli organi e alla direzione strategica, (art. 4 dell'allegato sulla salute dell'Accordo Lombardia) che, o sono meramente ripetitive di quella competenza esclusiva in materia di organizzazione sanitaria riconosciuta anche da parte della Corte costituzionale, o invece, c'è il serio rischio che si voglia mettere in dubbio tutti i principi generali in materia di dirigenza sanitaria¹³, aspetto questo non di per sé criticabile, ma lo potrebbe diventare in quanto espressione di una disciplina regionale ed origine di ulteriori diseguaglianze.

Ancor più discutibile appare poi la norma prevista nell'accordo con il Veneto (e precisamente nell'art. 2 dell'allegato in tema di sanità) che *“Nel rispetto dei vincoli di bilancio e dei livelli essenziali di assistenza e nei limiti delle risorse disponibili, è attribuita alla Regione una maggiore autonomia in materia di gestione del personale del servizio sanitario regionale, compresa la regolamentazione dell'attività libero professionale. La Regione può, in sede di contrattazione collettiva integrativa, per i dipendenti del servizio sanitario regionale, prevedere incentivi e misure di sostegno, anche mediante l'utilizzo di risorse aggiuntive regionali da destinare al personale dipendente in servizio presso sedi montane particolarmente disagiate”*.

È noto come l'autonoma regolamentazione dell'attività libero professionale dei medici, oggetto di tante diatribe anche giurisdizionali, incide su una pluralità di diritti fondamentali anche in contrapposizione fra di loro (diritto alla salute, diritto alla concorrenza, tutela dell'iniziativa economica privata) che non possono essere così semplicisticamente differenziati in alcune regioni. L'attuazione di tale norma porterebbe ad una totale diseguaglianza (di trattamento e dei diritti) dei medici professionisti che lavorano in regioni diverse. Questo sistema potrebbe anche implementare la tendenza di medici professionisti a migrare da una Regione all'altra oppure di eseguire attività per il servizio sanitario in una Regione ed attività libero professionale in regioni più vantaggiose dal punto di vista dell'autonomia professionale. In definitiva si creerebbe un regime ingovernabile e fonte di continue diseguaglianze.

¹² Nello scorso secolo, durante la guerra, i giovani medici in trincea si trovavano a dover affrontare da soli scenari clinici estremamente impegnativi senza alcun tipo di preparazione. Dopo due o tre episodi spesso coronati da errori importanti, si trovavano ad a saper affrontare situazioni anche complesse. Ovviamente si tratta di un esempio portato all'eccesso, ma per rendere l'idea di quanto un tutoraggio costante sia fondamentale sia per la formazione del medico sia per la salute dei cittadini.

¹³ Si esclude, in verità, che si possa mettere in dubbio le disposizioni nazionali in materia di selezione della dirigenza sanitaria, ma tutto quello che non riguarda la selezione sarebbe appunto affidato alla discrezionalità normativa ed amministrativa delle Regioni.

Viceversa da approvare il modello di stimolo e d'impulso con documentate valutazioni che possono provenire dalla Regione all'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) al fine di giungere tempestivamente a "decisioni basate sull'equivalenza terapeutica fra medicinali contenenti differenti principi attivi". In questo caso la differenziazione valorizza le esperienze più attive che possono costituire uno strumento d'incentivazione per molte altre realtà.

In definitiva, al di là di alcuni aspetti condivisibili di tali accordi che in un futuro potranno definitivamente essere approvati ed attuati, rimane una certa diffidenza verso la strada della differenziazione, non solo quando si pone in contrapposizione al principio della solidarietà espresso nell'art. 2 Cost., ma in quanto origine proprio di quelle disuguaglianze che apparentemente quelle norme non dovrebbero realizzare, ma che di fatto determinano. Disuguaglianze non solo con riguardo agli altri cittadini italiani nei cui confronti la normativa non opera, quanto anche nei confronti di quegli stessi cittadini delle regioni differenziate. E la giustificazione o legittimazione non può essere certo trovata nel principio democratico e nei risultati dei referendum consultivi regionali che hanno indotto poi i governanti ad attivarsi e ad operare affinché questa autonomia portasse effettive conseguenze. Il principio democratico non può incidere né prevalere rispetto alla tutela di un diritto fondamentale¹⁴.

Il limite è d'altra parte previsto nella stessa Costituzione, là dove si consente al Governo di sostituirsi alle regioni o agli altri enti locali al fine di mantenere "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 120 comma 2 Cost.).

4. I nuovi tentativi di autonomia differenziata

Le notizie più recenti sull'attività che sta svolgendo il Ministro per gli Affari regionali confermano che il procedimento attivato alla fine della precedente

¹⁴ Anche G.D. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2017, 634, sostanzialmente favorevole all'autonomia differenziata ed al contenuto degli accordi preliminari stipulati dalle tre regioni, mette tuttavia in guardia dagli effetti della differenziazione che, dice, non può non determinare disuguaglianze anche tra i cittadini, "deve però trattarsi, per essere costituzionalmente accettabile, di una disuguaglianza negli strumenti per la realizzazione di un obiettivo «della Repubblica» che rimane pur sempre quello dell'uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale". Nella stessa linea della necessità di una particolare attenzione da parte dello Stato e delle Regioni nella formulazione dell'intesa è anche S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2017, 687, il quale, a sua volta precisa conclusivamente che "l'equilibrio territoriale richiede che la collaborazione tra il centro e i territori realizzi il principio di «omogeneità delle condizioni di vita», con un giusto bilanciamento tra «solidarietà» e «competizione», da cui discendano il permanere della libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale".

legislatura è ora nuovamente al centro dell'interesse del nuovo governo, ma, come si è accennato in premessa, con un procedimento completamente nuovo.

S'ipotizza cioè l'adozione di una "formula leggera" consistente nel modello adottato nel 1970, nel 1975 e nel 1997, che presuppone l'emanazione di una o più leggi delega con conseguenti decreti legislativi d'attuazione, non tenendo conto che l'art. 116 comma 3 Cost. prevede un procedimento molto diverso e non modificabile. È necessaria, infatti, una previa intesa fra Stato e Regioni, sottoposta poi a parere degli enti locali della Regione e probabilmente anche con parere del CAL, tenendo conto del contenuto degli Statuti regionali e dell'art. 123 ult. c. Cost. che affida proprio a tali organi la funzione "di consultazione fra la Regione e gli enti locali"¹⁵. Questa intesa poi si deve trasferire in un disegno di legge formale su iniziativa della Regione interessata ed approvata poi con la maggioranza assoluta delle due Camere. Altro procedimento "leggero" sarebbe incostituzionale da un punto di vista formale.

Se si volesse richiamare vecchi procedimenti, l'*iter* previsto in Costituzione per l'autonomia differenziata potrebbe forse essere assimilato, anche se solo in parte, a quello di approvazione degli Statuti regionali pre-riforma del Titolo V. In quella fase il testo dello statuto deliberato dal Consiglio regionale avrebbe potuto confliggere con la volontà parlamentare, che aveva poi anche il compito di approvare con legge la formulazione definitiva¹⁶, cosicché si scelse la strada delle Commissioni parlamentari competenti a cui fu affidata la funzione di "contrattare" con i rappresentanti regionali le modifiche da apportare agli statuti. Modifiche che, si dice¹⁷, non si limitarono ai vizi di legittimità, ma che si estesero anche al merito costituzionale, "ben oltre l'esigenza di assicurare la conformità degli Statuti alla Costituzione".

Per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, il procedimento è in realtà molto diverso rispetto a quello previsto dal precedente testo costituzionale per gli Statuti regionali, perché non è necessaria l'approvazione, ma solo l'iniziativa regionale. Iniziativa che, tuttavia, presuppone un accordo con lo Stato, richiamato dall'art. 116, comma 3, in modo generico, lasciando poi alla fase d'attuazione l'individuazione dell'organo dello Stato legittimato all'intesa. In base alle caratteristiche essenziali delle varie tipologie di intese che si concludono quotidianamente per la formulazione di ogni atto normativo connesso con le competenze regionali, si tende ad individuare nel Governo il soggetto legittimato a dialogare. Ma in realtà la norma pare generica sul punto e non esclude che l'intesa con lo Stato possa realizzarsi anche con le Commissioni competenti delle due Camere, come avvenne appunto per l'approvazione degli

¹⁵ In questo senso anche S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3*, cit. 667.

¹⁶ Si parlava quindi di legge meramente formale.

¹⁷ Cfr. per tutti I. PALADIN, *Diritti regionale*, Cedam, Padova 1985, 53.

Statuti regionali degli anni '70 o, se si volesse ed ancor meglio, con l'attivazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali dopo l'integrazione della sua composizione con i rappresentanti regionali, così come previsto nell'art. 11 legge cost. n. 3 /2001.

Dopo l'esito referendario del dicembre 2016 la dottrina ha più volte auspicato l'attuazione di tale norma e questa potrebbe essere un'occasione sicuramente significativa per ridare centralità al Parlamento. Una maggiore partecipazione delle Regioni potrebbe essere auspicata e sostenuta in questa legislatura in misura sicuramente più incisiva, rispetto alle legislature precedenti¹⁸.

Ma se questa soluzione può essere considerata solo un mero auspicio, l'intesa presa in considerazione è in realtà quella a cui si è fatto riferimento nei tre Accordi preliminari della scorsa legislatura in cui si precisava che l'approvazione da parte delle Camere dell'intesa "avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato per via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione". C'è chi dubita dell'uso di tale procedimento e auspicherebbe l'applicazione delle norme per l'approvazione dei trattati internazionali¹⁹, ma in ogni caso il ruolo principale nella realizzazione dell'autonomia differenziata sarebbe affidato ai governi statali o regionali, con un potere d'influenza assai limitato sia del Consiglio regionale (sempre che possa partecipare alla fase dell'iniziativa legislativa), sia del Parlamento che dovrebbe limitarsi ad accettare o rifiutare il contenuto dell'accordo²⁰.

¹⁸ Sul tema più recentemente G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in *Forumcostituzionale*, 12 novembre 2017; N. LUPU, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Filangieri. Quaderno*, - 2015-2016, 2017, 37 ss.; E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2017.

¹⁹ G. PICCIRILLI, *Gli «Accordi preliminari» per la differenziazione regionale*, cit., 10-11.

²⁰ Ben poche indicazioni provengono dalla legislazione in proposito, ossia dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale in cui si precisa, all'art. 14, l'obbligo da parte dello Stato di contribuire con risorse aggiuntive nell'ipotesi di conferimento di competenze ulteriori, escludendo così che le regioni debbano utilizzare risorse proprie. "Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge". Sui profili procedurali si può fare riferimento invece alla legge di stabilità per il 2014, art. 1, comma 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147, dove si precisa che "anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento", da cui si desume peraltro un ruolo sicuramente primario del Governo nella formulazione dell'accordo, lasciando quindi ancor meno spazio per un possibile intervento attivo delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione sulle questioni regionali.

Non risultano poi chiare le modalità attraverso cui dovranno essere sentiti gli enti locali, ossia se tale compito sia affidato alla Regione interessata, attraverso il CAL e comunque dopo aver sentito i rappresentanti degli enti locali, ovvero se si tratti di un compito anche governativo. I Presidenti dell'ANCI e dell'UPI nazionali hanno già avanzato la richiesta di essere sentiti su tutto il percorso di autonomia differenziata, in virtù del principio di leale collaborazione, a "salvaguardia dei valori costituzionali di unità giuridica ed economica del Paese e dell'affermazione di una funzione unificante dello Stato"²¹. Si mette in evidenza, quindi, che il riconoscimento dell'autonomia differenziata non deve rappresentare una decisione espressione soltanto della singola Regione interessata con lo Stato, ma che implica il coinvolgimento più generale dei rappresentanti regionali e locali. Si auspica, infatti, un intervento anche della Conferenza unificata, così da poter realizzare proprio in quella sede una sintesi tra le istanze autonomistiche e le esigenze di unità e di solidarietà che la differenziazione potrebbe mettere in crisi. Conclusione che pare ragionevole, in quanto l'autonomia differenziata può essere un diritto per le Regioni virtuose, ma nel rispetto anche di tutti i principi costituzionali fondamentali, non ultimo quello della solidarietà, che proprio in sede di Conferenza Unificata potrebbe essere meglio garantito²².

Le indicazioni che provengono dai rappresentanti nazionali dell'ANCI e dell'UPI potrebbero apparire ultronee rispetto al procedimento disciplinato nell'art. 116 comma 3, dove si parla genericamente di una consultazione degli enti locali da parte della Regione interessata, senza quindi dover allargare la consultazione al sistema delle Conferenze, ma niente esclude che vi possa essere un previo dibattito anche in quelle sedi. Non vi sono dubbi che i rappresentanti degli enti locali direttamente interessati debbano essere sentiti, sia perché prescritto dalla disposizione costituzionale, sia perché occorre evitare il rischio di un accentramento regionale delle nuove conseguenti attività amministrative, facendo così venir meno quel principio di sussidiarietà affermato nell'art. 118 Cost. ed il conseguente ruolo degli enti locali. Ciò non esclude che proprio in quella fase preparatoria all'accordo con la Regione interessata, il Governo non possa coinvolgere "anche" i rappresentanti nazionali degli enti locali, proprio all'interno della Conferenza Unificata, al fine di svolgere una valutazione complessiva degli effetti di quella che potrebbe essere la prima

²¹ In questo senso si sono espressi il Presidente dell'ANCI e dell'UPI in un documento del 5 luglio 2018 che può leggersi in <http://www.regioni.it/news/2018/07/05/upi-autonomia-regioni-decaro-anci-e-variati-upi-scrivono-alla-ministra-stefani-05-07-2018-569135/>

²² L'esperienza sulla materia regionale insegna, anzi, che i trasferimenti di competenza per poter ben funzionare devono essere necessariamente preceduti da analisi di fattibilità, sia organizzativa che finanziaria, anche per il rispetto dei principi di cui all'art. 119 che la legge in ogni caso deve rispettare e la Conferenza unificata potrebbe incentivare tali valutazioni preparatorie.

esperienza d'attuazione della normativa costituzionale sull'autonomia differenziata.

Quello che in ogni caso è da escludere, è l'ipotesi dell'uso della legge delega, utilizzabile come si è visto con la vigenza del precedente Titolo V della Costituzione, ma incompatibile con il contenuto dell'art. 116 comma 3, che prevede una riserva di legge formale e rinforzata sia per quanto riguarda l'iniziativa, sia per quanto attiene la maggioranza richiesta²³. L'obiettivo del legislatore costituzionale del 2001 è stato quello di affidare al Parlamento, con voto "rinforzato", la decisione di un incremento dell'autonomia che costituisce un'eccezione ai principi generali fissati nell'art. 117 Cost. Tanto che, nella fase iniziale, ampio è stato il dibattito dottrinale proprio sulla legittimità di poter consentire ad un atto subordinato alla Costituzione una deroga alle norme costituzionali sulla competenza²⁴. Si tratta quindi di una tipica "materia costituzionale" che presuppone una riserva d'assemblea ex art. 72 comma 4 Cost., ulteriormente rinforzata dalla maggioranza richiesta per la sua approvazione. Per questo motivo si parla di legge atipica e rinforzata, proprio perché somma in sé varie particolarità: la materia costituzionale su cui va ad incidere, alterando le normali norme sulla competenza legislativa delle regioni, la riserva d'assemblea conseguente, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta. Se affermassimo la legittimità di una legge delega sulla materia, non solo sarebbe illegittima costituzionalmente da un punto di vista procedurale, ma andrebbe contro le finalità che il legislatore costituzionale ha posto per regolare la materia. Se può essere normale che il contenuto dell'intesa sia concordato fra la Regione interessata ed il Governo, è poi necessario che tutto il contenuto sia avallato dal Parlamento, senza lasciare spazio a provvedimenti successivi ed autonomi del Governo, anche se concordati con la Regione.

²³ Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 57; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, 55 ss; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 321 .

²⁴ Molto critico al riconoscimento di maggiore autonomia senza il rispetto delle garanzie dell'art. 138 Cost. era L. ELIA, *Introduzione*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit, 18 ss. Ma, come ha detto A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 147-148, "più che violazioni della rigidità costituzionale, rappresentano casi di autorizzazione da parte della stessa Costituzione di deroghe puntuali a disposizioni di rango costituzionale. Detto in altri termini: siamo in presenza di prescrizioni cedevoli, per espressa previsione della Costituzione, modificabili con norme poste da atti fonte di diverso rango giuridico".

Sulla storia dell'introduzione della differenziazione, cfr. per tutti L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, il Mulino, Bologna, 2002, 31 ss.

La tendenza ormai consolidata di elaborare leggi delega abbastanza generiche per poi concordare il contenuto dei decreti legislativi in fase di elaborazione con le Commissioni parlamentari competenti per materia e con le Regioni attraverso pareri o, meglio in questo caso, intese regionali, determinerebbe in questo caso l'aggiramento o meglio l'elusione di un vincolo costituzionale.

L'approvazione della legge da parte del Parlamento costituisce un'esigenza di garanzia costituzionale in riferimento ad un atto che determina la rimodulazione del contenuto degli artt. 117 e 118 Cost.

Nella relazione illustrativa della proposta di legge da ultimo presentata dalla Regione Veneto²⁵ si pone il dubbio della necessità che la legge debba comprendere o meno "anche il più minuto dettaglio" e si risponde in maniera negativa in quanto consentito dall'art. 72 comma 4 e non escluso dall'art. 116 Cost., senza tuttavia darne motivazione e non contestualizzando la norma, come si è detto, con le altre norme costituzionali connesse. Anzi, oltre a fare riferimento ai precedenti trasferimenti di competenza *ante* riforma del titolo V della Costituzione, in cui non sussisteva il vincolo procedurale dell'art. 116 comma 3, si richiama l'uso dei decreti legislativi per l'attuazione degli statuti delle regioni speciali, ritenendo quindi parificabili le due situazioni. Senza voler qui richiamare i tanti dubbi che anche l'uso di questi decreti legislativi anomali hanno sollevato in dottrina, il fondamento della delega permanente è data dagli stessi Statuti speciali approvati con legge costituzionale, tanto che quella tipologia di decreti legislativi viene considerata come fonte propria e tipica delle regioni speciali²⁶. Situazioni quindi molto diverse da un punto di vista formale e sostanziale, cosicché ogni assimilazione pare irragionevole.

D'altra parte nella bozza del disegno di legge della Regione Veneto si formulano una serie di principi e criteri direttivi negli art. 5 e 6 della legge totalmente generici²⁷, che confermano ancora una volta la volontà di eludere i vincoli costituzionali.

²⁵ Che può leggersi in <http://www.regioni.it/cms/file/Image/dalleRegioni/2-Regioni/VE-NETO/971-2018%20-Proposta%20di%20legge%20delega.pdf>

²⁶ Da ultimo ha studiato in modo organico il tema M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

²⁷ In particolare l'art. 5 individua i principi e criteri direttivi di carattere generale e l'art. 6 quelli specifici. In modo esemplificativo si riporta la formulazione dei principi connessi alla tutela della salute, ossia ad una delle competenze già quasi completamente in mano alle regioni, ma che rappresentano anche uno dei nodi più delicati da un punto di vista anche economico della devoluzione delle materie: "5) *Tutela della salute: sono attribuite alla Regione del Veneto competenze legislative e amministrative dirette a garantire alla Regione la piena responsabilità del proprio sistema regionale per quanto riguarda l'organizzazione, il finanziamento e il governo del sistema sanitario stesso, ivi inclusa l'attivazione di un livello di contrattazione regionale per il rapporto di lavoro del personale e la programmazione della formazione specialistica dei medici*". La genericità dei principi e criteri direttivi non necessita certamente alcun tipo di motivazione, tanto è palese. Ed ancora una volta s'inserisce la formazione

Un dubbio che peraltro permane attiene all'ampiezza dei poteri del Parlamento in fase d'approvazione, che non sarebbe emendabile unilateralmente, in assenza di una volontà comune, secondo taluno neppure con legge costituzionale²⁸. Il richiamo che spesso vien fatto più all'assimilazione con il procedimento per l'approvazione delle intese fra Stato e confessioni religiose *ex art. 8 Cost.*, rispetto al procedimento per la ratifica dei trattati internazionali *ex art. 80 Cost.* induce ad escludere la possibilità di modifiche del testo dell'intesa, che deve essere accettato o rigettato nel suo contenuto organico. Intesa che dovrebbe essere allegata nella sua interezza alla stessa legge approvata dal Parlamento.

In definitiva l'art. 116 comma 3 Cost. non è norma di facile interpretazione, ma contenendo una riserva di legge atipica e rinforzata, non lascia spazio all'uso di una legge delega. Come si è detto, l'atipicità deriva dal fatto che si rinvia ad una legge meramente formale non modificabile autonomamente dal Parlamento e, dal un punto di vista del vincolo contenutistico, l'atipicità deriva dal fatto che le materie possono essere attribuite alla competenza regionale in deroga agli artt. 117 e 118 Cost. Ed ancora, si tratta di una legge rinforzata per quanto attiene l'*iter* formativo (o come si è detto, procedimentale²⁹) e per la maggioranza richiesta. Una legge che per tutte le sue peculiarità è incompatibile con le caratteristiche di una legge delega, perché significherebbe demandare la sua effettiva e completa formulazione al governo attraverso decreti legislativi³⁰.

specialistica dei medici nell'ambito della tutela della salute e non in quello dell'istruzione e della ricerca scientifica, considerando come prioritario o esclusivo l'interesse della Regione di utilizzare gli specializzandi per finalità organizzative sanitarie e non per la formazione scientifica degli stessi. Cfr. quanto già rilevato nel paragrafo precedente.

²⁸ F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, *op. e loc. cit.*

²⁹ P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, in R. Romboli (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, 108.

³⁰ Prende in considerazione il problema dell'eventuale uso della legge delega per escluderlo in modo completo A. MORRONE, *op. cit.*, 173.