

EDITORIALE – 22 FEBBRAIO 2017

I segni dei tempi:  
dal Veneto al Molise quale futuro per il  
regionalismo italiano?

di Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Padova



# I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?

**di Luca Antonini**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Padova

1. Si narra nel Vangelo secondo Matteo (Mt, 16, 14) che i farisei si avvicinarono a Gesù di Nazareth “*per metterlo alla prova e gli chiesero che mostrasse loro un segno dal cielo. Ma egli rispose loro: «Quando si fa sera, voi dite: “Bel tempo, perché il cielo rosseggia”; e al mattino: “Oggi burrasca, perché il cielo è rosso cupo”. Sapete dunque interpretare l’aspetto del cielo e non siete capaci di interpretare i segni dei tempi? Una generazione malvagia e adultera pretende un segno! Ma non le sarà dato alcun segno, se non il segno di Giona». Li lasciò e se ne andò*”.

Il brano di Matteo consegna agli uomini un richiamo metodologico universalmente valido, non solo riguardo alla grande questione cui era relativo, ma anche per considerare le “piccole” vicende in cui si dipana la vita degli ordinamenti giuridici. E’ quindi un richiamo utile anche per chiedersi come interpretare il destino del regionalismo italiano, dopo il fallimento, per effetto della bocciatura nel referendum confermativo, di un tentativo di riforma costituzionale che proprio nei limiti del Titolo V radicava una delle sue principali giustificazioni.

Occorre cioè chiedersi, dopo che quella prospettiva si è spenta, quali segni si possono oggi cogliere nella vita dell’ordinamento per poter affrontare un problema che rimane aperto, cercando però di darne una realistica rappresentazione che tenga conto della situazione attuale.

Chi scrive in passato aveva in più occasioni denunciato la grave situazione di un policentrismo anarchico, fondato su una cultura del veto piuttosto che su quella della costruzione del bene comune, che, anche a causa della mancanza di un’adeguata sede di raccordo politico, affliggeva il pluralismo istituzionale italiano<sup>1</sup>.

Oggi, tuttavia, soprattutto grazie all’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, è difficile poter confermare, nei medesimi termini, quel disagio.

Infatti, per effetto di oltre quindici anni di pronunce in via principale, su qualsiasi materia, anche le più particolari e intrecciate, come ad esempio, la “mobilità sostenibile”<sup>2</sup>, a un attento legislatore statale o

---

<sup>1</sup> Cfr., da ultimo, ANTONINI, *Federalismo all’italiana*, Venezia 2013, p. 204.

<sup>2</sup> Materia che da un lato è ascrivibile all’ambiente e dall’altro incide sul trasporto pubblico locale. Al riguardo si veda la sent. 142 del 2008 che pone come condizione per la legittimità dell’intervento statale la previsione di un parere della Conferenza unificata. Nella legge di bilancio 2017, tuttavia, questa chiara indicazione della giurisprudenza costituzionale non viene considerata e l’art. 1, comma 615, non prevede alcun coinvolgimento delle autonomie territoriali.

regionale molto difficilmente manca un termine di raffronto nella giurisprudenza costituzionale. In effetti, il contenzioso costituzionale si è sensibilmente ridotto (negli ultimi quattro anni si è scesi ad una media di circa 90 ricorsi all'anno e si tratta per circa due terzi di impugnative statali) e potrebbe ridursi ulteriormente se solo i legislatori prestassero più attenzione a quanto elaborato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>3</sup>.

Inoltre, in qualsiasi materia regionale, qualora ricorra un serio ed effettivo interesse nazionale, al legislatore statale nemmeno manca, grazie all'istituto della cd. chiamata in sussidiarietà, la possibilità di un intervento a tutela dell'unità giuridica o economica dell'ordinamento.

Infine, con la coraggiosa ed innovativa<sup>4</sup> sentenza sulla cd. legge Madia la Corte costituzionale, sancendo l'applicazione anche al procedimento legislativo del meccanismo dell'intesa in caso di concorrenza di materie, ha con molta accortezza ridimensionato il limite<sup>5</sup> di un impianto costituzionale che stabilisce, da un lato, un forte decentramento legislativo ma rimane privo, dall'altro, di un Senato delle autonomie<sup>6</sup>. In termini coerenti con l'art. 5 Cost.<sup>7</sup>, la Corte, infatti, ha censurato il contenuto della legge delega per la mancata previsione dell'intesa in sede di attuazione della stessa, cioè nell'adozione dei decreti legislativi. In questi termini, per la prima volta la Corte ha dichiarato costituzionalmente necessario il raccordo nel procedimento di adozione di un atto legislativo (seppur non di una legge) e non di un atto amministrativo<sup>8</sup>. Sebbene essa, nel caso deciso, si sia discostata dalla propria giurisprudenza solo con riferimento ai decreti legislativi e non al procedimento di formazione della legge, sembra difficile concludere che essa abbia voluto implicitamente escludere tale ipotesi. Il principio di leale collaborazione, infatti, assume pur sempre rango costituzionale, ed *“essendo dunque esso in via potenziale condizionante anche per le leggi”*<sup>9</sup>, non appare convincente invocare la “tassatività” della disciplina costituzionale del procedimento legislativo per escludere la necessità dell'intesa anche in tale

---

<sup>3</sup> V. la nt. precedente.

<sup>4</sup> E' la stessa pronuncia a riconoscerlo quando precisa: *“È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.”*.

<sup>5</sup> Come nota BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, questa rivista n. 3/2017, p. *“il richiamo [contenuto nella sent. n. 251/2016] “alla sent.303/2003 non è casuale in quanto, a leggerla con attenzione, quella decisione teneva socchiuso l'uscio della porta che avrebbe potuto portare all'estensione dell'intesa anche ai procedimenti legislativi. Funzionale rispetto all'obiettivo dell'argomentazione è anche il richiamo alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»”*.

<sup>6</sup> Cfr. POGGI, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in questa rivista n. 25/2016, p. 13, ss.

<sup>7</sup> Cfr. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni* n. 5/6 2016.

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Idem

ipotesi di concorrenza di competenze statali e regionali. L'intesa imposta dalla sentenza n. 251/2016 non è infatti *insuperabile* da parte del Governo<sup>10</sup>, per cui non sembra credibile sostenere che ad estendere la necessità dell'intesa anche per la legge ordinaria che interviene in una fattispecie di concorrenza di competenze si possa prefigurare, addirittura, uno “*stravolgimento degli equilibri della forma di Stato*”<sup>11</sup>!

Diversi argomenti portano chiaramente ad escludere questa apodittica conclusione.

Innanzitutto si tratta, rispetto al parere già previsto in via ordinaria dall'art. 3 del d. lgs. n. 281/1997<sup>12</sup>, di un aggravio procedimentale certamente meno impegnativo (l'intesa richiesta dalla sent. n. 251 del 2016 è infatti “debole”) di quello stabilito dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 attraverso la cd. Bicameralina<sup>13</sup> (che pure costituisce diritto pienamente vigente, anche se inattuato) che richiede invece all'assemblea parlamentare una approvazione a maggioranza assoluta per superare il parere contrario della stessa<sup>14</sup>.

In secondo luogo, appare positivo che la Corte si sia discostata, a tutela delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni, dalla precedente posizione che, nel tempo e senza adeguata motivazione, si era consolidata nel senso di escludere l'applicazione della leale collaborazione al procedimento legislativo: l'istituto della chiamata in sussidiarietà ha infatti rappresentato, quando è stato “inventato” dalle sentenze nn. 303 del 2013 e 6 del 2014<sup>15</sup>, una necessaria ma anche evidente

---

<sup>10</sup> Chiarisce, infatti, la sentenza: “*La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo*”.

<sup>11</sup> Così, invece, BIFULCO, *op. cit.*, 5, e MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2016, pp. 709 s.

<sup>12</sup> Art. 3: “*La Conferenza Stato - regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni*”.

<sup>13</sup> Cfr. BRACCI, *Il rispetto del riparto di competenze tra stato e regioni all'interno del processo legislativo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art.11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in questa rivista 2005, 25.

<sup>14</sup> Art.11, comma 2, legge cost. n. 3/2001: “*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*”.

<sup>15</sup> Peraltro, come in precedenza evidenziato (cfr. nt. 5) quelle sentenze non parevano escludere l'applicazione del principio di leale collaborazione al procedimento legislativo: la sent. n. 303/2003 precisa, infatti, che una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata “*solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata*”; la sent. n. 6/2004 specifica, inoltre, che la legge che opera la chiamata in sussidiarietà “*deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali*”.

forzatura del testo costituzionale<sup>16</sup>. Dall'altra parte, ad escludere il procedimento legislativo ordinario dalla necessità dell'intesa in caso di attrazione in sussidiarietà di una materia regionale, limitandolo al decreto legislativo o all'atto amministrativo, si potrebbe determinare il paradosso di un rischio di una fuga vuota dalla delega legislativa vuota dall'atto amministrativo (attraverso, in questo caso, leggi provvedimento) ogni volta che il legislatore statale, senza motivo costituzionalmente valido, volesse evitare l'intesa.

Infine, spesso, in caso di concorrenza di competenze, è proprio il coinvolgimento delle Regioni ad assicurare l'equilibrio, in termini di buon andamento e ragionevolezza, delle norme che vengono prodotte, che possono essere anche positivamente condizionate dall'esperienza e dalle valutazioni regionali maturate sul campo: si tratta quindi di una "leale collaborazione" dalla quale non è sempre saggio prescindere.

In conclusione, la sentenza n. 251 del 2016 sembra aver posto correttamente rimedio, nei limiti di quanto è possibile alla Corte costituzionale, alla *"perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi"*<sup>17</sup> e alla latitanza nell'istituzione della cd. Bicameralina.

2. Detto questo non si può però ritenere che i problemi dell'assetto istituzionale decentrato si siano esauriti; tuttavia, dal momento che la prospettiva di una nuova riforma costituzionale non appare nel breve periodo facilmente realizzabile, potrebbe essere opportuno, per il momento, limitarsi a considerare quali percorsi potrebbero essere comunque attivati per raggiungere un ulteriore livello di razionalizzazione, senza dover necessariamente invocare la revisione costituzionale.

E' a questo riguardo che nella vita dell'ordinamento sono accaduti due fatti cui, appunto nello spirito di voler leggere i segni dei tempi, è opportuno prestare attenzione.

Uno è la esplicita legittimazione da parte della Corte costituzionale con la n. 118 del 2015, dopo precedenti dinieghi di tentativi nella sostanza non dissimili<sup>18</sup>, del referendum sulla maggiore autonomia della regione Veneto; l'altro è la recente dichiarazione di incostituzionalità dell'intera legge di bilancio della regione Molise avvenuta con la sentenza n. 279 del 2016.

---

<sup>16</sup> Cfr., per tutti, MORRONE, *La corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) che osserva: *"nella sentenza n. 303/2003, con bagliori di potere costituente, la Corte costituzionale sembra avere inciso in maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale"*.

<sup>17</sup> Così, del resto, si esprime, richiamando la sentenza n. sentenza n. 278 del 2010, la sentenza n. 251 del 2016.

<sup>18</sup> Si fa riferimento alle sentenze nn. 470 del 1992 e 496 del 2000.

Il primo accadimento, per la prima volta nella storia repubblicana (dopo l'apertura che c'era stata con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 102 del 2001<sup>19</sup>), consentirà a breve di soppesare l'aspirazione del corpo elettorale di una Regione, che presenta indubbi elementi di virtuosità, verso una maggiore autonomia; il secondo dimostra, anche per la complessità della vicenda che ne è all'origine, come l'autonomia possa essere sviluppata in termini non adeguati, non solo a causa di un'inefficienza regionale, ma anche per carenza di un adeguato presidio statale.

**3.** Si tratta di fatti di segno opposto, ma che proprio per questo possono mettere in luce la prospettiva unitaria che potrebbe essere perseguita per un'ulteriore razionalizzazione del regionalismo italiano.

I principali errori della riforma del Titolo V, prima ancora che strutturali (la mancanza di un Senato delle autonomie), si sono infatti consumati nel processo di attuazione, avvenuto senza alcun riguardo dei pur previsti (e innovativi) principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

In particolare, a discapito di quei principi, l'attuazione del Titolo V ha invece elevato a potenza il persistente vizio di fondo (quello della "politica dell'uniformità") che ha negativamente condizionato tutte le grandi stagioni del principio autonomistico in Italia<sup>20</sup>.

Nella prima fase di sviluppo del principio autonomistico (quella che inizia con l'istituzione delle Regioni ordinarie) la politica dell'uniformità, infatti, con una straordinaria produzione di regole, ha espresso "oggettivamente la sfiducia negli amministratori regionali e nella capacità di stimolo e di controllo della società locale", sempre misurando il rischio dell'autonomia "assumendo come naturale punto di riferimento le situazioni dove maggiore era l'inefficienza amministrativa e più corrotto il costume"<sup>21</sup>. Il paradosso di questo voto all'uniformità è stato, in questa prima stagione, quello di non essere riuscito, nonostante oltre mezzo secolo di applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita del Paese. Esso ha prodotto egualitarismo

---

<sup>19</sup> Nell'ordinanza n. 201 del 2001, nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera del Consiglio regionale della Lombardia n. VII/25 del 15 settembre 2000, recante "Proposta di indizione di referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte costituzionale rigettava l'istanza incidentale di sospensione della delibera consiliare impugnata, osservando: "che la delibera consiliare in questione non coinvolge "scelte fondamentali di livello costituzionale" in presenza delle quali non è consentita la separata consultazione di frazioni del corpo elettorale (sentenza n. 496 del 2000) e che pertanto non ricorrono quelle gravi ragioni che, sole, giustificano la sospensione dell'esecuzione degli atti che danno luogo al conflitto di attribuzione tra Stato e Regione (art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87)".

Nella successiva ordinanza n. 444 del 2001 la Corte costituzionale dichiarava poi "estinto il processo" dal momento che il Consiglio dei ministri aveva poi dichiarato di rinunciare al ricorso.

Il referendum in oggetto, in ogni caso, in quegli anni non venne più indetto.

<sup>20</sup> Peraltro, già ben prima, era prevalsa questa impostazione. E' noto come la stessa unificazione si sia sviluppata rigettando le proposte regionaliste di Minghetti, uno degli uomini politici più colti di quel momento, che pure erano appoggiate da Cavour e la legge del 1865, fra l'altro, "commise l'obbrobrio (durato fino ai giorni nostri) di attribuire gli stessi organi e la stessa struttura ad un Comune di poche centinaia di abitanti ed a una metropoli di migliaia di cittadini" (così MIGLIO, *L'asino di Buridano*, Varese, 2001, p. 35).

<sup>21</sup> TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 256, ss.

ma non eguaglianza, poiché il tessuto delle varie realtà regionali è rimasto attraversato da profonde differenze economiche e sociali.

Quando con la riforma del Titolo V<sup>22</sup>, è stata inaugurata una nuova fase in cui l'autonomia ha guadagnato, almeno sulla carta, spazi anche eccessivi, la stessa impostazione dell'uniformità ha continuato (nonostante si potesse agire diversamente facendo debitamente leva sui principi di adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118, sull'art.116, III comma e sull'art.120) a guidare lo sviluppo del regionalismo ordinario.

In senso inverso rispetto alla fase precedente, si è irragionevolmente rischiato di riconoscere indistintamente a tutti i territori regionali quel livello di autonomia che poteva essere accordato solo alle realtà più evolute. Si sono decentrate in modo imponente competenze ed aboliti controlli secondo un criterio di piana uniformità, anche laddove era invece senz'altro prudente mantenerli, in mancanza peraltro di strumenti necessari sia a gestire adeguatamente il processo (un Senato federale), sia a garantire un esercizio responsabile dell'autonomia. Non si è infatti implementato il federalismo fiscale e l'introduzione di strumenti come i costi e i fabbisogni standard è avvenuta solo con i decreti legislativi del 2011, al punto che per dieci anni le nuove funzioni sono state finanziate sulla base del criterio deresponsabilizzante della spesa storica<sup>23</sup>.

In questo modo la riforma del Titolo V ha contribuito drammaticamente ad estendere il divario tra Nord e Sud<sup>24</sup>, fino a un livello che ormai, come ha documentato Stelio Mangiameli<sup>25</sup>, non ha alcun equivalente all'interno dei Paesi OCSE

4. È opportuno quindi cercare di far emergere in quali ragioni si è radicata questa irresistibile tendenza verso l'uniformità, che ha prodotto, anche in questo caso, ulteriore diseguaglianza.

Al suo fondamento, sembrano porsi, infatti, due vizi concettuali.

Il primo è quello della paura della diversità, sulla quale, “bisognerebbe riflettere”<sup>26</sup>, data l'astrattezza delle motivazioni che le sono sottese (che promettono eguaglianza e producono egualitarismo e

---

<sup>22</sup> Cfr. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002.

<sup>23</sup> Sul punto si rimanda a ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in corso di pubblicazione su *Enciclopedia del Diritto - Annali*, 2017.

<sup>24</sup> Da ultimo sulla diseguaglianza tra le Regioni italiane in tema di tutela della salute, cfr. VIOLINI, *Salute e sanità nelle regioni italiane: un quadro differenziato di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 2016.

<sup>25</sup> MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in AA.VV., *Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, 2015, p. 39.

<sup>26</sup> FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico e esperienza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2014, p. 17: “Il problema è dunque che dalla legge regionale non si accetta una vera innovazione, perché questo comporterebbe, in una certa misura, la diversità dei diritti tra una regione e l'altra, o meglio tra i cittadini di una regione e quelli di un'altra. Con ciò, ovviamente, a tutela di un'astratta eguaglianza di diritto (quella di fatto, com'è noto, è altra cosa, e varia moltissimo da Regione a Regione senza che alcuno se ne preoccupi), ci si preclude in gran parte il possibile ruolo della legge regionale come fattore di innovazione

diseguaglianza). Si tratta, quindi, di un'influenza meramente ideologica che attinge in una concezione organicistica dei corpi sociali e che porta, a discapito della realtà, a persistere in un'uniformità che, come scrisse Luigi Sturzo (criticandola): “*non solo ai bigotti e agli ignoranti, ma a molte persone illuminate sembra dover essere uno dei caratteri dell'unità nazionale*”<sup>27</sup>.

Il secondo è quello di una concezione meramente materialistica del territorio regionale, troppo spesso assunto come elemento amorfo “*da essere suddiviso e pianificato a piacere, quasi fosse creta nelle mani del vasaio*”<sup>28</sup> e non come spazio delle istituzioni “*che servono realmente alla produzione, riproduzione e manutenzione di valori*”<sup>29</sup> costituzionali. Si tratta di una concezione dei territori che porta a prescindere dalle loro trazioni legislative, amministrative e culturali, sorprendentemente contraddicendo un filone ricchissimo di pensiero: basta ricordare come la stessa *Polis* di Hannah Arendt non fosse la città stato in quanto “*situata fisicamente su un territorio*”, quanto piuttosto “*l'organizzazione delle persone così come nel loro agire e parlare insieme*”<sup>30</sup>.

5. L'unica alternativa al dominio dell'uniformità, nel nostro ordinamento è stata quella della specialità, che ha determinato, rispetto alle Regioni ordinarie, una differenziazione, soprattutto in termini d'autonomia finanziaria, di cui si fatica oggi a rinvenire una giustificazione attuale<sup>31</sup>.

Si tratta di una differenziazione di matrice politica che non trova, nonostante la stantia retorica su questo aspetto, adeguata giustificazione nelle differenze dei quadri competenziali rispetto alle autonomie ordinarie (differenze che peraltro si sono sensibilmente ridotte a seguito della riforma del Titolo V del 2001)<sup>32</sup>.

Entrambe queste contraddizioni, sia quella di una specialità ormai priva di ragioni storiche adeguate, sia quella di un uniformismo privo di giustificazioni contestuali, avrebbero potuto essere perlomeno ridimensionate assumendo la prospettiva del regionalismo differenziato che veniva introdotta nel nuovo

---

*e in qualche modo sperimentazione (come pure in qualche occasione è accaduto), e la legge regionale finisce per ridursi a strumento di attuazione particolare e organizzativa della normativa statale. Si tratterebbe di riflettere su questo punto ...”.*

<sup>27</sup> STURZO, *La regione nella nazione*, (1949), ora in *Opera omnia*, Bologna, p. 19.

<sup>28</sup> Usa questa espressione SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 122.

<sup>29</sup> L'espressione è di LUTHER, *La scienza häberliana delle costituzioni*, in *Analisi e diritto* 2001, a cura di P. Comanducci e R. Guastini, p. 116

<sup>30</sup> ARENDT, *Vita activa*, Milano 1998, 145.

<sup>31</sup> PAJNO-RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2016, II, 216 ss..

<sup>32</sup> Cfr. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in questa rivista, 2006, XXII, 1 ss. Il regime di vero e proprio privilegio finanziario assicurato ad alcune autonomie speciali non è stato mai stato messo in discussione, anzi è stato consolidato anche attraverso l'applicazione dell'art. 27 della legge 42 del 2009, che ha condotto a numerosi Accordi che hanno dilatato «una sorta di principio negoziale a fondamento e sostegno della specialità, una via procedurale e pattizia all'autonomia». Così DE MARTIN, *Introduzione* (Convegno *L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione*), Roma, 2015, 1 ss.

art. 116, III comma, con la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>33</sup>. Quella prospettiva, se debitamente perseguita, avrebbe permesso di riequilibrare il sistema regionale, consentendo, da un lato, per certi aspetti di “reinventare” la specialità<sup>34</sup>, e dall’altro, di ampliare l’area dei possibili destinatari di “condizioni e forme particolari di autonomia”. In questi termini il fondamento della nuova asimmetria<sup>35</sup> avrebbe trovato giustificazione su un principio di *adaequatio rei et iuris*, peraltro poi potenzialmente aperto, quando se ne fossero verificate le condizioni, al diffondersi di una successiva e più diffusa situazione autonomistica<sup>36</sup>.

Nulla di tutto questo è avvenuto: la novità dell’art. 116, III comma, Cost. è rimasta lettera morta, nonostante le iniziative promosse da diverse Regioni<sup>37</sup>.

Il sistema delle autonomie ordinarie è quindi rimasto condannato all’uniformità e in quello delle speciali si è consolidato un regime autonomistico dettato, soprattutto per quanto riguarda il quadro finanziario, da ragioni marcatamente politiche.

6. E’ quindi possibile concludere che una delle principali cause che ha condotto al sostanziale fallimento della riforma del Titolo V è stata quella di avere insistito in un’impostazione meramente “politica” (votata all’uniformità) e mai “culturale”<sup>38</sup> del processo autonomistico, assecondando una deriva ideologica che ha lasciato sempre le Regioni, fin dall’inizio della nostra storia repubblicana, in balia delle schizofrenie stesse della politica (basti pensare al congelamento, a dispetto della VIII disp. trans. e fin. della Costituzione, della loro attuazione).

Dal momento che si tratta di uno dei principali limiti dell’assetto attuale, il prossimo referendum veneto sulla maggiore autonomia potrebbe assumere una potenzialità dirompente.

---

<sup>33</sup> Cfr. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 2007, I, 143 ss.

<sup>34</sup> Cfr., *amplius*, ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2001, 23 ss.

<sup>35</sup> Cfr. PALERMO, *La coincidenza degli opposti. L’ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in questa rivista, 2007, III, 3 ss.

<sup>36</sup> Cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 183 ss., dove, in relazione al processo autonomico spagnolo, si accenna ad un «circolo virtuoso dell’autonomia» in forza del quale il maggiore livello d’autonomia inizialmente accordato ad alcune Comunità autonome è stato poi esteso anche alle altre.

<sup>37</sup> VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, 199 ss.

<sup>38</sup> Su tali nozioni si rimanda ANTONINI, *Alla ricerca del Territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza* (Relazione svolta al XXXI Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016, in conso di pubblicazione in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)). Nel testo si precisa che il cambio di paradigma che si propone non costituisce un mero appiattimento sulle tesi di Häberle, ma una loro rivisitazione, diretta a riprenderne alcuni spunti e a riconcepirli in modo orientato a dare rilievo soprattutto ad elementi di diritto positivo, quale è ad esempio la prova concreta fornita dalle autonomie territoriali nel creare istituzioni virtuose dirette alla realizzazione dei valori costituzionali.

È dalla giurisprudenza costituzionale che in passato negò la possibilità di un referendum analogo che si comprende la portata che questo potrebbe assumere<sup>39</sup>.

Precisava, infatti, la sentenza n. 47 del 1992: "*Ora, un referendum consultivo quale quello previsto dalla delibera in esame - per quanto sprovvisto di efficacia vincolante - non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato*".

Anche la sentenza n. 496 del 2000 svolgeva osservazioni analoghe: "*non varrebbe neanche l'obiezione che nel caso presente si tratti soltanto di un referendum consultivo, privo di effetti giuridici vincolanti. Sarebbe invero riduttivo esaminare la vicenda della legge regionale in questione soltanto nell'ottica dell'efficacia formale del referendum consultivo ... che giammai potrebbe risolversi nella semplice manifestazione di opinioni*".

È quindi dalle parole della Corte costituzionale che si comprende il forte impatto che è destinato ad assumere il referendum veneto, non liquidabile in una semplice manifestazione di opinione e potenzialmente in grado di influenzare Governo e Parlamento verso un serio processo di attuazione dell'art.116, III comma.

Nella sentenza n. 118 del 2015 questo aspetto viene sfumato, affermando "*non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost., il quale richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa*".

Tuttavia, la sentenza non può omettere di rilevare: "*Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost., come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito*".(enfasi ns.).

Collegando questa precisazione alle affermazioni delle precedenti pronunce, se ne deve dedurre che la Corte costituzionale nel (non facile) *overruling* avesse piena consapevolezza dell'impatto potenziale di un referendum consultivo di questo tipo.

Non è difficile, quindi, ipotizzare che qualora quel referendum (di cui appare prossima la indizione) si risolvesse in una netta e partecipata vittoria dei "sì", potrebbe avere la forza di imporre un cambio di

---

<sup>39</sup> Cfr., BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, Jovene, 2010, p. 7 ss.

paradigma rispetto a quella “politica dell’uniformità” che ha indebitamente e irragionevolmente condizionato lo sviluppo italiano del principio autonomistico.

Per prima volta nella storia repubblicana quel referendum, infatti, consentirebbe di misurare la domanda di autonomia presente in un determinato territorio che, ad esempio, grazie al proprio sistema di gestione della sanità non solo ottiene risultati eccellenti in termini di garanzia del diritto sociale alla salute ma rispetta anche l’equilibrio finanziario, rappresentando nelle classifiche OCSE un’eccellenza senza pari.

Verrebbe quindi alla luce una domanda di autonomia, in altre parole, che si sviluppa non in una semantica difensiva<sup>40</sup>, bensì nella sua valenza complessiva e dinamica di attuazione dei valori costituzionali, risultando in questi termini funzionale allo sviluppo di tutto il Paese. Riconoscere, infatti, una maggiore autonomia in determinate materie a Regioni<sup>41</sup> che presentano, grazie alla propria tradizione legislativa e amministrativa, un livello di virtuosità più alto di quello dello Stato centrale, permetterebbe di mantenere su questi territori ad alta resa (non solo economica, ma anche in termini di garanzia dei diritti) più risorse, con un beneficio per tutto il sistema nazionale, non solo delle Regioni interessate.

7. La rottura del paradigma dell’uniformità ha però un corollario: se la nuova prospettiva implica, da un lato, la valorizzazione delle autonomie efficienti nella loro capacità di attuare i valori costituzionali sul territorio, essa richiede, tuttavia, dall’altro, che ove l’autonomia (come avviene in numerose realtà italiane) ha prodotto solo modelli dissipativi - posto che “*l’autonomia in ogni ordinamento democratico non può essere limitativa dei diritti, ma solo espansiva degli stessi*”<sup>42</sup> - sia compito dello Stato intervenire ben più decisamente di quanto non faccia oggi, sostituendosi all’autonomia stessa fino a quando non si siano ricreate le condizioni per modelli generativi<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. DERRIDA, *L’altro capo. Memorie, risposte e responsabilità*, in *Oggi Europa*, trad. it. Ferraris, 1991, p. 12.

Cfr. la lettura dell’essenza del federalismo come contratto-scambio “*tutto materiato di ineguaglianza*”, la cui caratteristica fondamentale sarebbe “*la differenziazione che parte dalla diseguaglianza e accresce le diversità*”, riportata in CARNEVALI, *Nazionalismo o federalismo. Dilemmi di fine secolo*, Torino, 1996, pp. 106, ss.; MIGLIO, *La prospettiva teorica del nuovo federalismo*, in *Federalismo & Società*, 1994, 2, p. 37; GANGEMI, *La riflessione sul federalismo come strumento di fondazione di una cultura politica*, *Iter*, 8, p. 121;

<sup>41</sup> Oltre alla Lombardia, che ha già manifestato l’intenzione di promuovere un referendum analogo, anche altre Regioni, dove analogamente possono riscontrarsi indici di virtuosità potrebbero, infatti, seguire l’esempio.

<sup>42</sup> Con molta lucidità, il vice Presidente della Corte costituzionale Aldo Carosi ha precisato: “*l’autonomia in ogni ordinamento democratico non può essere limitativa dei diritti, ma solo espansiva degli stessi. Ne consegue una naturale prevalenza della tutela dei diritti fondamentali e dell’eguaglianza sulle ragioni giustificatrici dell’autonomia territoriale*”. Così CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia–Spagna–Portogallo, 7 ottobre 2016, 11.

<sup>43</sup> Nel meridione italiano, prima dell’unificazione, ad esempio, tali modelli esistevano ed erano degni di assoluto rispetto: basti pensare all’avanzatissimo distretto siderurgico di Stilo Mongiana in Calabria o alle forme sofisticate di capitalismo sociale che si erano sviluppate in Campania (emblematica è la vicenda delle seterie di San Leucio, vicino a Caserta).

Da questo punto di vista, è emblematica la vicenda della regione Molise che si chiude con la sentenza n. 279 del 2016.

Nella sentenza, infatti, la Corte costituzionale afferma che la lesione degli equilibri finanziari “è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione”.

In particolare, secondo la sentenza, “la lesione congiunta agli equilibri di bilancio annuale e pluriennale si realizza” per i seguenti motivi: “a) impiego di un avanzo di amministrazione presunto per allargare, in assenza dei presupposti normativi, la possibilità di spesa, destinando, tra l'altro, non meglio identificate «economie di spesa su fondi vincolati», ed indebita utilizzazione di tale avanzo in concomitanza all'applicazione pro rata (artt. 10 e 11 della medesima legge regionale) di due disavanzi già accertati in precedenti esercizi, il cui ripiano è stato deliberato rispettivamente in nove e ventinove anni; b) non corretta contabilizzazione del «Fondo crediti di dubbia esigibilità» che, in tal modo, consente, anziché impedire, la spesa di risorse di incerta realizzazione; c) mancata esposizione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, acquisite nel 2013 e nel 2014 per un ammontare complessivo pari ad euro 71.745.187,00, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni, nonché mancata copertura per l'intero triennio del pagamento della quota interessi e della quota capitale di dette anticipazioni”.

Viene così dichiarata costituzionalmente illegittima, per estensione in via consequenziale sostanzialmente tutta la legge reg. Molise n. 6 del 2016.

È significativo rilevare come non fosse la prima volta che, nell'ultimo quinquennio, alla Corte costituzionale toccasse occuparsi delle irregolarità della gestione finanziaria della regione Molise.

Con una prima pronuncia (sent. n. 138 del 2013), infatti, era stato dichiarato incostituzionale il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2011 per sovradimensionamento dei residui attivi; con una seconda pronuncia (sent. n. 266 del 2013) era stata dichiarata l'incostituzionalità della legge di approvazione del bilancio preventivo.

Con la sentenza n. 107 del 2016<sup>44</sup>, chiudendo la trilogia, la Corte costituzionale aveva infine riconosciuto la legittimità dell'operazione di ripiano decennale approvata con la legge di assestamento, in quanto atto necessitato essendo la Regione tenuta a dare attuazione alle indicazioni della stessa Corte di ripristinare l'equilibrio di bilancio<sup>45</sup>. È utile però precisare che la sentenza ha lanciato (forse per la prima volta nella storia della giurisprudenza costituzionale) una severa critica alla carente azione di vigilanza statale, rilevando “che per più esercizi consecutivi – anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse [Regioni] di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione”.

<sup>44</sup> MOLLICA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)

<sup>45</sup> Cfr. SANTORO, *Assorbimento pluriennale del disavanzo di esercizio delle Regioni e proiezione sui futuri equilibri*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it)

In particolare, rispetto alla stessa regione Molise, lo Stato avevo omesso di impugnare la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014, come invece avrebbe potuto fare in coerenza con i ricorsi precedenti: con ciò consentendo, secondo la Corte “*non solo la spesa di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l’ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell’avanzo di amministrazione presunto. Veniva così a riprodursi, anzi, ad incrementarsi, un ulteriore pregiudizio all’equilibrio complessivo del bilancio regionale*”.

La sentenza, peraltro, ha cura di precisare che: “*ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale*”.

La sentenza, quindi, con una piena lucidità, forse poco compresa da alcuna dottrina<sup>46</sup>, conclude evidenziando “*come una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali*” e lancia un severo monito al legislatore statale, richiamandolo ad un serio esercizio delle proprie responsabilità di “*custode della finanza pubblica allargata*”, cogliendo uno degli aspetti più critici che hanno concorso ad un esito non certo confortante del processo autonomistico tentato nel nostro Paese.

**8.** I due accadimenti, quello del referendum veneto e quella della vicenda Molise, dimostrano i segni dei tempi riguardo al regionalismo italiano e solleciterebbero una rottura del paradigma “politico” dell’uniformità a favore di quello più “culturale” della differenziazione, permettendo in breve di recuperare ulteriori spazi di razionalità e di efficienza al sistema decentrato nell’attesa che maturino tempi favorevoli a un ulteriore processo di revisione costituzionale.

Si deve però constatare che questa prospettiva non sta trovando alcuno spazio nella prassi seguita dal legislatore statale.

Lo dimostrano alcuni recenti interventi normativi, tutti ancora pianamente improntati alla perversa logica dell’uniformità.

**8.1.** E’ utile ricordare, innanzitutto, che la stessa legge Madia imponeva (e allo stesso modo disponeva il d. lgs. n. 171 del 2016 ora in fase di revisione nell’ambito dell’emanazione del decreto correttivo), in

---

<sup>46</sup> Poco convincente appare, infatti, BRANCASI, *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giur. Cost.* 2016, p. 916, ss., che, soffermandosi su non chiare ricostruzioni del percorso argomentativo della pronuncia riguardo al valore dell’istituto dell’assestamento, non coglie minimamente il carattere innovativo della pronuncia, correttamente rilevato, invece, da BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

forma del tutto lesiva del principio di proporzionalità, anche in Regioni altamente efficienti nella garanzia del diritto alla salute, la centralizzazione delle nomine dei direttori generali delle aziende sanitarie.

Eppure quello della sanità costituisce uno dei pochi settori pubblici in cui l'Italia si trova ai primi posti nelle classifiche internazionali: secondo i dati OCSE infatti il sistema sanitario italiano si colloca al secondo posto per livello di qualità e all'undicesimo per livello di spesa.

Tuttavia, nella sanità italiana si trova il meglio e il peggio dei Paesi industrializzati. L'inefficienza in passato, ma anche in tempi recenti, continua a concentrarsi in alcune Regioni, dove la situazione è, da un lato, figlia del passato perché le risorse per garantire i servizi vengono drenate per coprire il pregresso; dall'altro, è generata dall'oggi essendo spesso disatteso il vero problema: una seria capacità di programmazione e gestione dell'organizzazione della sanità.

Il dato di media rilevato dall'OCSE (che è riferito complessivamente all'Italia) è quindi possibile grazie alle straordinarie *performances* che ottengono Regioni come il Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche.

La sintesi è questa: ci sono poche Regioni che funzionano eccezionalmente bene e molte eccezionalmente male, dove continuano a sussistere gravi problemi sulla rilevazione dei costi, sulla qualità dei dati contabili e sul sistema di controlli interni.

E' quindi del tutto assente una adeguata esigenza unitaria che imponga la centralizzazione dell'accesso alla dirigenza sanitaria in quelle Regioni che hanno raggiunto risultati di assoluta eccellenza, rilevati con indubbia chiarezza da organismi sia nazionali (in termini di garanzia dei Lea e di raggiungimento dell'equilibrio di bilancio) che internazionali (in termini di valutazione comparativa con altri sistemi sanitari). Inoltre, i modelli di organizzazione sanitaria di queste Regioni sono diversissimi tra di loro: il modello lombardo è l'antitesi di quello toscano, quello veneto è molto diverso da quello emiliano e così via. E questo è proprio il punto di forza di tali modelli, costruiti nel tempo su specificità amministrative e giuridiche regionali.

Un sistema indistinto di selezione a livello nazionale sarebbe quindi destinato certamente a compromettere la possibilità di selezionare adeguatamente figure capaci di gestire tali modelli. Pertanto, se la creazione di un sistema nazionale di selezione della dirigenza sanitaria, potrebbe risultare proporzionato, ragionevole e votato al conseguimento del buon andamento in alcune Regioni che non conseguono (in alcuni casi addirittura sistematicamente) risultati di eccellenza, sarebbe del tutto ingiustificato rispetto a quelle realtà dove in alcun modo è configurabile l'esigenza di un intervento uniformatore dello Stato.

In questi ambiti, al contrario, la creazione di un sistema nazionale di selezione, con una conseguente ingiustificata retrocessione della autonomia, può con tutta probabilità condurre al risultato opposto a quello che il legislatore nazionale sembra voler perseguire.

**8.2.** La legge di stabilità per il 2016, sulla stessa linea, ha introdotto con i commi da 524 a 536 una disciplina rivolta ad imporre a tutte le Regioni, anche a quelle non sottoposte a Piano di rientro in sanità, complesse e dettagliate procedure per l'adozione e attuazione di piani di rientro e, ancor prima, per l'individuazione di enti sanitari ritenuti, in base a tali disposizioni, inefficienti (ad esempio che realizzano uno scostamento tra costi e ricavi superiore a 10 milioni di euro).

Si tratta di un complesso normativo, che, se da un lato non presenta profili di criticità costituzionale in relazione alle Regioni assoggettate a piano di rientro, si dimostra, dall'altro, chiaramente lesivo dell'autonomia regionale nella misura in cui pretende di applicarsi anche alle Regioni in equilibrio finanziario.

Il presupposto della applicazione dei piani di rientro, infatti, è sempre stato una situazione di grave disavanzo dell'intero comparto della spesa sanitaria di una determinata Regione, che, comportando il rischio del mancato rispetto dei vincoli di stabilità interni ed esterni, ha imposto la necessità di un accordo con lo Stato al fine di vincolare la Regione interessata sia al rientro dalla situazione di disavanzo, sia alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

E' solo in presenza del presupposto di una grave situazione di disavanzo nella complessiva spesa sanitaria di una determinata Regione che la giurisprudenza costituzionale ha legittimato l'inevitabile compressione dell'autonomia regionale che deriva dalla imposizione di un piano di rientro, le cui disposizioni spesso risultano molto più dettagliate di quanto dovrebbe essere proprio delle norme di principio. E' solo quindi per il rischio che il disavanzo si ripercuota sull'intero sistema finanziario nazionale che il vincolo solidaristico, che lega tutti gli enti che compongono uno Stato unitario, impone a ciascuno di essi di accettare limitazioni della propria sfera di competenza per non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi comuni e il rispetto dei vincoli finanziari imposti a livello sia nazionale che europeo.

In assenza di una situazione di grave disavanzo finanziario o addirittura in presenza di una situazione di un equilibrio finanziario certificato dallo stesso Stato, mancano, invece, del tutto i presupposti per cui il legislatore statale sia autorizzato ad intromettersi nella gestione della spesa sanitaria regionale fino ad imporre l'adozione di piani di rientro, specificando in modo arbitrario i livelli di scostamento tra costi e ricavi.

In questo caso la menomazione della competenza regionale destabilizza gravemente l'equilibrio complessivo assicurato dalla Regione, all'interno della quale possono esistere, in presenza di adeguate

ragioni, particolari e singole situazioni di Aziende ospedaliere in disavanzo (si noti bene) non inefficiente, ma giustificato, in questo particolare caso, da decisioni rimesse alla autonomia politica regionale. Un esempio per chiarire: l'Azienda ospedaliera di Padova presenta quasi strutturalmente un disavanzo annuo intorno ai 25 milioni di euro, ma è dovuto al fatto che la stessa rappresenta una eccellenza a livello europeo in determinati settori, come quello dei trapianti, con migrazioni sanitarie da tutta Europa, cui fa fronte con D.r.g. fissati dal Ministero in misura notoriamente sottostimata. Si tratta quindi di una situazione particolarissima, dove il disavanzo deriva dalla eccellenza della struttura e dalla sottostima dei D.r.g..

Imporre a tale Azienda ospedaliera, come vorrebbero le richiamate norme, un piano di rientro fino a ridurre il disavanzo entro i 10 milioni di euro (piano di rientro il cui mancato rispetto sarebbe oltretutto sanzionato con la decadenza automatica del direttore generale) produrrebbe un gravissimo danno al sistema sanitario complessivo della Regione e alla capacità di cura dello stesso, con lesione del diritto alla salute, in quanto la Regione sarebbe costretta a depotenziare l'operatività di una indubbia struttura di eccellenza nell'ambito delle alte specializzazioni.

Il complesso meccanismo predisposto dalle richiamate norme, in quanto applicabili anche alle Regioni non sottoposte a piano di rientro, rappresenta quindi un maldestro ed inefficace tentativo di *spending review* che, applicando il criterio dell'uniformità, viola chiaramente il principio di proporzionalità.

**8.3.** Nella legge di bilancio per il 2017, infine, si ritrova un sorprendente intervento normativo, che contraddice la logica che dovrebbe presiedere l'esercizio del potere sostitutivo statale.

L'articolo 1, commi 395 e 396, stabilisce, infatti, che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2017, con riguardo al commissariamento delle Regioni per i casi di inadempimento - successivo a diffida da parte del Governo - delle misure previste dal piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, non troverà più applicazione la disciplina, di cui all'art. 1, comma 569, della legge di stabilità 2015, che prevedeva appositi requisiti di professionalità e di incompatibilità per la nomina a commissario ad *acta*.

In questo modo la norma rimette in vigore la prassi dei cd. "Governatori Commissari" che è stata una delle principali cause delle inefficienze, sia in termini di disavanzi, sia in termini di insufficiente garanzia del Lea, nella gestione della sanità di alcune Regioni.

Assegnare poteri di commissario della sanità al Presidente di una Regione che non adempia i) alla diffida governativa funzionale a conseguire gli obiettivi del piano di rientro ovvero ii) che non abbia adottato atti idonei o sufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati, si pone quindi in evidente contrasto con numerosi principi costituzionali e con un corretto esercizio del potere sostitutivo del Governo, posto anche che la Corte dei Conti ha recentemente attestato che "*il successo dei*

*Piani di rientro è evidente dal punto di vista economico finanziario”, mettendo in evidenza come “il complesso delle regioni in Piano ha registrato una drastica riduzione delle passività. Ciò non ha impedito di conseguire significativi miglioramenti anche nella qualità dei servizi e nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni”<sup>47</sup>.*

9. I paradossi generati dalla logica dell’uniformità sono evidenti: situazioni tra loro profondamente diverse sono quindi irragionevolmente trattate in modo uguale, alimentando un processo di centralizzazione delle funzioni nelle realtà regionali efficienti e al contrario, irragionevolmente, riducendo il controllo in quelle inefficienti.

Il legislatore statale, in questi interventi, sembra quindi tradire quel ruolo di “custode” del sistema repubblicano cui invece la Corte costituzionale lo ha richiamato, come ulteriormente confermano anche altri recenti episodi di “federalismo clientelare”<sup>48</sup>, dove a farla da padrone è una trama di transazioni occulte, senza alcuna trasparenza e con molta “discrezionalità silenziosa”<sup>49</sup>, dove una Regione viene favorita perché asseconda la linea politica del Governo e un’altra, magari virtuosa, è penalizzata.

E’ in fondo nel persistere di questo atteggiamento istituzionale che si radica oggi una delle principali disfunzioni del nostro assetto decentrato, determinando il paradosso di uno Stato centrale, “*invasivo per le regioni del nord, assente per quelle del sud*”<sup>50</sup>, che determina una grave lesione delle potenzialità sia delle realtà efficienti che di quelle inefficienti (abbandonate a se stesse).

La via di uscita, appare quindi quella di un cambio di paradigma, con una destrutturazione dell’impostazione “politica” e la valorizzazione di elementi “culturali” di diritto positivo, quali ad esempio la prova concreta, *in actu exercitu*, fornita dalle autonomie territoriali nel creare istituzioni virtuose dirette alla realizzazione dei valori costituzionali.

---

<sup>47</sup> Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, marzo 2016, p. 255

<sup>48</sup> Cfr. ANTONINI, *L’ultimo regalo di Renzi a Chiamparino*, in *Panorama* 22.12.2016, p. 18.

<sup>49</sup> E’ utile rilevare, ad ulteriore esempio, come le stesse decisioni statale di impugnazione delle legge regionali non appaiano caratterizzate da adeguata trasparenza. Il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 12 del 10.02.2016 dichiara che il Governo, mentre ha deciso l’impugnazione di due leggi regionali (legge Regione Veneto n. 28 del 13/12/2016 e legge Provincia Bolzano n. 25 del 12/12/2016), ha deliberato di non impugnare altre diciannove leggi regionali, tra le quali la legge Regione Molise n. 19 del 14/12/2016 “Assestamento del bilancio di previsione 2016/2018” e diverse altre leggi regionali riguardanti provvedimenti di contabilità pubblica. Mentre riguardo alle prime due leggi sono rese note le ragioni dell’impugnativa, nessuna argomentazione è spesa riguardo ai motivi della non impugnazione delle altre diciannove leggi regionali. Si tratta di una prassi che meriterebbe di essere rivista, al fine di garantire una maggiore trasparenza nel rapporto tra Governo e Regioni. Come ha evidenziato la sentenza n. 107 del 2016, infatti. “*sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l’esercizio dell’impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi?*”.

<sup>50</sup> MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).



Dal momento che si tratta di una via di uscita che prescinde da una nuova riforma costituzionale, il referendum della regione Veneto sulla maggiore autonomia potrebbe, da questo punto di vista, avere la potenzialità di iniziare a rovesciare il paradigma: i tempi, appunto, parrebbero maturi.