

**PROVE DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO.
LA RICHIESTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

ALESSANDRO CANDIDO

(Dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico,
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano;
Professore a contratto di Diritto amministrativo e delle autonomie,
Diritto regionale del turismo e legislazione dei beni culturali,
Università degli Studi di Milano Bicocca)

Data di pubblicazione: 8 settembre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di giurisprudenza, 21 giugno 2019.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La richiesta *ex art.* 116, co. 3, Cost., della Regione Emilia-Romagna: disposizioni generali. – 3. Le materie oggetto di autonomia differenziata. – 4. Più ombre che luci.

1. *Introduzione*

Per comprendere le ragioni alla base degli accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, co. 3, della Costituzione, intervenuti tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e sottoscritti il 28 febbraio 2018 (ai quali ha fatto seguito la “bozza di intesa”¹ del 15 febbraio 2019, sottoscritta dal primo Governo Conte), è necessario prendere le mosse dalle ragioni (politiche) che si pongono alla base del regionalismo asimmetrico.

Occorre in primo luogo ricordare che, nelle intenzioni del legislatore costituzionale del 2001, l'inattuata norma costituzionale² doveva servire a fornire una risposta alle esigenze di differenziazione reclamate dalle Regioni ordinarie del nord Italia, senza al contempo modificare il numero delle Regioni a Statuto speciale. Inoltre, la clausola di asimmetria mirava a

¹ Sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie si specifica che i testi pubblicati «riguardano la parte generale delle bozze di intesa con le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna».

² Si tratta indubbiamente di una norma molto complessa, che tra l'altro «presenta evidenti difetti di formulazione». Così condivisibilmente afferma A. MORELLI, *art. 116*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, Vol. II, Bologna 2018, 329.

consentire un allargamento del consenso politico, anche in vista delle future alleanze di governo³.

Sempre di natura politica è la ragione che per molti anni ha segnato l'abbandono dell'art. 116, co. 3: basti soltanto pensare al fatto che la Lombardia e il Veneto (oltre al Piemonte) si erano già attivate durante il secondo governo Prodi (2006-2008), ma avevano poi archiviato l'iniziativa con il quarto governo Berlusconi (2008-2011); infatti, quest'ultimo esecutivo non era favorevole all'attuazione della norma costituzionale⁴, dato che in quel periodo il dibattito era incentrato sul federalismo fiscale, i cui numerosi decreti attuativi, anche per via della crisi, sarebbero rimasti lettera morta, oppure sarebbero stati profondamente modificati.

Dal 2011 in avanti la crisi economico-finanziaria ha infine reso impossibile instaurare nuove trattative sulla questione del riparto di competenze, fino a quando il fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con la bocciatura della proposta di riforma della Costituzione (che, tra l'altro, intendeva riaccentrare le competenze, pur senza eliminare l'art. 116, co. 3)⁵, ha costituito l'occasione per riaprire il tavolo dei negoziati sul rapporto tra Stato e Regioni ordinarie.

³ Cfr. S. MANGIAMELI, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, 6 febbraio 2018, 2, consultabile sul sito www.camera.it.

⁴ È quanto sostiene A. D'ATENA nell'ambito della menzionata *Indagine conoscitiva*, 3.

⁵ La norma avrebbe dovuto così disporre: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi

Nell'ambito dello scenario politico poc'anzi tracciato devono essere letti gli accordi preliminari del 2018 e le successive bozze di intesa del 2019⁶, che coinvolgono alcune delle Regioni caratterizzate dalla previsione di crescita del Pil più elevata a livello nazionale.

Il presente contributo ha ad oggetto l'esame della richiesta di autonomia differenziata dell'Emilia-Romagna, in relazione alla quale è stata pubblicata la bozza di intesa sulle "disposizioni generali"⁷, raggiunta lo scorso 15 febbraio 2019 e concernente l'elenco delle materie oggetto di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione, i principi generali per il trasferimento e l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, un criterio di cedevolezza volto a regolare la transizione dalla normativa statale a quella regionale, la previsione di un monitoraggio periodico e, infine, il richiamo all'unità giuridica ed economica, nonché ai livelli essenziali, quali valvole di snodo idonee a consentire l'eventuale riallocazione delle funzioni al centro.

Quanto invece alla parte speciale, relativa alle singole competenze attribuite alla Regione Emilia-Romagna, circola attualmente un testo non ufficiale, che – a differenza di quanto accaduto con riferimento alla parte generale – non è stato nemmeno pubblicato sul sito del Dipartimento per gli

di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

⁶ Tra i primi commenti, si rinvia a: A. MORELLI, *C'è un ordine nel caos?*, Editoriale, in questa *Rivista*, 2/2018; 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., ibid.*; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ibid.*

⁷ Il testo dell'intesa è consultabile sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, www.affariregionali.gov.it.

Affari Regionali e le Autonomie. A prescindere dal merito della questione, vale la pena mettere in evidenza che siffatto *modus operandi* denota una sostanziale opacità del procedimento sino a qui seguito in sede governativa, in spregio al principio di pubblicità degli atti di governo, che sempre dovrebbe ispirare l'azione pubblica⁸.

2. *La richiesta ex art. 116, co. 3, Cost., della Regione Emilia-Romagna: disposizioni generali*

In prima battuta, appare opportuno osservare che, sia su un piano procedurale, che sostanziale, la richiesta di autonomia differenziata della Regione Emilia-Romagna presenta alcune significative differenze rispetto a quelle della Lombardia e del Veneto. Ad esempio, rispetto all'Accordo preliminare sottoscritto da queste ultime Regioni⁹, che com'è noto è stato preceduto da un referendum consultivo (peraltro non richiesto dall'art. 116 della Costituzione, ma ad ogni modo certamente legittimo¹⁰), l'Emilia-

⁸ Si ricorda tra gli altri il pensiero di N. BOBBIO (*Il futuro della democrazia*, Torino 2005, *passim*), secondo cui la democrazia moderna nasce con la prospettiva di fugare i poteri invisibili, al fine di realizzare un sistema di potere completamente trasparente. La pubblicità degli atti di governo si rivela dunque fondamentale per permettere al cittadino la loro conoscenza e il potere di controllo.

⁹ Gli Accordi preliminari comprendono una prima parte, recante le «disposizioni generali», e una seconda parte, composta da quattro allegati (relativi rispettivamente alle seguenti materie: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), e da un *addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione europea, volto a favorire il processo di integrazione europea.

¹⁰ Cfr. Corte cost., 29 aprile 2015, n. 118. A proposito del referendum, cfr. L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un*

Romagna non ha fatto ricorso alla democrazia diretta, ma ha invece ritenuto di consultare gli altri enti locali¹¹; inoltre, essa sin da subito si è limitata a manifestare l'esigenza di copertura delle nuove competenze, mentre, quantomeno negli intenti, l'obiettivo della Lombardia e del Veneto era quello di trattenere l'intera quota del residuo fiscale¹².

Tralasciando i profili procedurali, invero già ampiamente indagati dalla dottrina¹³, occorre interrogarsi sul merito delle materie oggetto di

incremento dell'autonomia, in *Le Regioni*, 2017, 711 ss.; ma cfr. anche Q. CAMERLENGO, *Cronaca istituzionale dalla Lombardia, tra referendum «per» l'autonomia e leggi «per» la persona*, *ibid.*, 859. Recentemente, cfr. G. BOGGERO, *Il referendum come «motore» della differenziazione*, in questa *Rivista*, 2/2019.

¹¹ Scelta indubbiamente opportuna, per quanto costituzionalmente non imposta. Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 20.

¹² Cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 18/2018, 5. Il residuo fiscale è costituito dalla differenza tra tutte le entrate (fiscali e di altra natura come alienazione di beni patrimoniali pubblici e riscossione di crediti) che le pubbliche amministrazioni (sia statali che locali) prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese. In altri termini, esso costituisce il risultato ottenuto «sottraendo dalla spesa pubblica che ha luogo in un territorio l'ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti sullo stesso territorio» (G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Roma-Bari 2018, 32). In merito al rischio che un meccanismo di finanziamento legato al residuo fiscale possa mettere in discussione il regionalismo cooperativo e solidale, cfr. A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in questa *Rivista*, 2/2019, spec. 20 ss.

¹³ Recentemente, cfr. ad esempio C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, cit.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit.; P.

attribuzione regionale, con particolare riguardo alla Regione Emilia-Romagna¹⁴, oggetto specifico del presente contributo.

Sulla base del principio di leale collaborazione¹⁵, che gli accordi preliminari considerano «cardine fondamentale delle relazioni tra istituzioni»¹⁶, nonché in ossequio all'art. 116 della Costituzione, la bozza di intesa concordata lo scorso 15 febbraio 2019 dallo Stato e dalla Regione Emilia-Romagna prevede nuovi poteri legislativi, amministrativi e finanziari devoluti alla Regione, a condizione che quest'ultima si muova nel rispetto «dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed

GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, 163 ss.; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 661 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, *ibid.*, 689 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni*, in *www.federalismi.it*, 21/2018.

¹⁴ Un'indagine di questo tipo, con riguardo a Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, è stata svolta da F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *www.federalismi.it*, 6/2019.

¹⁵ Sia consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 2016, 15 ss.

¹⁶ *Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Emilia-Romagna*, art. 1, co. 1. La norma viene replicata anche negli accordi preliminari concernenti il Veneto e la Lombardia.

economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa»¹⁷; previsione questa certamente superflua e ridondante, ma di notevole impatto, soprattutto su un piano politico.

La parte generale dell'intesa concordata e pubblicata sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie può essere ritenuta definitiva. Essa fa riferimento a 16 materie oggetto di forme e condizioni particolari di autonomia¹⁸, oltre all'affermazione del criterio del parallelismo delle competenze, in virtù del quale si riconosce alla Regione «una competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali»¹⁹.

In particolare, gli ambiti oggetto di intesa sono i seguenti:

- 1) organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari²⁰;
- 2) norme generali sull'istruzione;
- 3) tutela dell'ambiente;
- 4) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione;
- 5) tutela e sicurezza del lavoro;
- 6) istruzione;

¹⁷ *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, art. 2, co. 3.

¹⁸ Nell'intesa relativa alla Regione Veneto vi sono 23 materie, mentre in quella relativa alla Lombardia ve ne sono 20.

¹⁹ *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, art. 2, co. 2.

²⁰ Competenza non prevista per la Regione Lombardia e prevista invece per la Regione Veneto.

- 7) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- 8) commercio con l'estero;
- 9) tutela della salute;
- 10) protezione civile;
- 11) ordinamento sportivo;
- 12) governo del territorio;
- 13) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- 14) previdenza complementare e integrativa;
- 15) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- 16) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Di particolare interesse appare la previsione di cui all'art. 3, relativa all'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione, composta in egual misura da 9 rappresentanti statali e 9 regionali, per la determinazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle nuove competenze.

Il ruolo della Commissione paritetica è fondamentale non solo ai fini del trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali (presupposto indispensabile per l'esercizio delle nuove funzioni riconosciute), ma altresì per l'individuazione delle modalità di attribuzione delle predette risorse. Esse infatti tengono conto sia della spesa che lo Stato ha sostenuto nella Regione con riferimento alle funzioni trasferite/assegnate, che dei fabbisogni standard, da determinare per ciascuna materia²¹.

²¹ In particolare, l'art. 5, co. 1, lett. b) dell'intesa, prevede che i fabbisogni standard «dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate

Qualche dubbio sorge in merito alle modalità di programmazione dello sviluppo degli investimenti, da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese, che dovrebbero avvenire: per gli investimenti pubblici, attraverso una determinazione congiunta Stato-Regione dell'assegnazione della compartecipazione al gettito, o di aliquote riservate (relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali); per gli investimenti privati, anche mediante forme di crediti di imposta²². In particolare, non è chiaro che cosa possa accadere (*rectius*, come debba operare il principio di leale collaborazione) nel caso in cui lo Stato e la Regione non raggiungano l'accordo; problema questo che, in verità, si pone anche nell'ipotesi in cui vi sia la necessità di modificare i contenuti dell'intesa o della legge rinforzata di approvazione della medesima²³: entrambe le circostanze infatti «presuppongono la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione»²⁴, ma senza che siano specificate le relative modalità procedurali.

Per regolare il passaggio dalla vigente normativa statale alla nuova disciplina regionale, l'intesa adotta il noto istituto della cedevolezza²⁵, stabilendo all'art. 7, co. 1 che «le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla

alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse».

²² *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, art. 6.

²³ Sul tema dell'emendabilità dell'intesa, si rinvia all'*Editoriale* di R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5/2019, spec. 12-17.

²⁴ *Intesa*, cit., art. 7, co. 5.

²⁵ Sulle norme cedevoli, cfr. A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012, spec. 74 ss.

presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione Emilia Romagna fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia». La formulazione della norma, che richiama alla mente l'art. 10 della Legge Scelba²⁶, lascia intendere che, nel passaggio dalla normativa statale previgente a quella regionale successiva, trovi applicazione l'antica tesi dell'abrogazione immediata di Livio Paladin²⁷. Pertanto, al fine di evitare i vuoti normativi che si creerebbero qualora la Regione decida di non esercitare le nuove competenze, il presupposto per la cessazione dell'efficacia delle norme statali è costituito esclusivamente dall'intervento normativo regionale.

Risulta tuttavia equivoca la modalità attraverso la quale siffatta cedevolezza debba operare, dato che l'art. 7, co. 2 dispone che è la stessa legge regionale a individuare «espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione Emilia-Romagna a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza». Tale disposizione, oltre a creare possibili problemi di coordinamento tra le nuove norme regionali e le norme statali che, in ipotesi, continuino a rimanere in vigore per effetto della decisione regionale, rischiano di creare conflitti tra Stato e Regione, soprattutto nell'ipotesi in cui il primo non aderisca alla scelta operata dalla legge regionale. Molto meglio sarebbe stato invece affidarsi allo strumento concertativo.

²⁶ L'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 stabilisce che le leggi della Repubblica modificative dei principi fondamentali delle materie «abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse», demandando ai Consigli regionali il compito di modificare le norme regionali in conformità ai mutati principi entro 90 giorni.

²⁷ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 95.

3. *Le materie oggetto di autonomia differenziata*

Quanto al merito delle materie oggetto di autonomia differenziata, dalla bozza provvisoria di intesa è possibile enucleare sei macro ambiti di intervento: quattro aree strategiche (tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute) e due ambiti ulteriori, costituiti da competenze complementari (coordinamento della finanza pubblica; governance istituzionale; partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea) e alcuni obiettivi strategici (agricoltura; protezione della fauna ed esercizio dell'attività venatoria; acquacoltura; cultura e spettacolo; sport; organizzazione della giustizia di pace)²⁸.

Tra le aree strategiche, indubbio rilievo assume la tutela della salute²⁹, rispetto alla quale l'Emilia-Romagna è la Regione – delle tre – che avanza le richieste più rilevanti³⁰: basti ad esempio pensare alla possibilità di rimuovere i diversi vincoli di spesa posti dalla normativa statale, compresi quelli riguardanti le spese per il personale del servizio sanitario regionale³¹. Degna di segnalazione, perché coerente con la regionalizzazione dei servizi sanitari,

²⁸ Cfr. Servizio Studi Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, *Dossier*, 104/2019, 38-39.

²⁹ Recentemente, cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2019, spec. 10 ss.

³⁰ Cfr. A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in questa *Rivista*, 2/2019, 2-3.

³¹ Possibilità che dovrebbe tuttavia essere subordinata «al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico», R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., 10.

è altresì la previsione di un'ampia autonomia organizzativa con riferimento della rete dei servizi³², così come la regolazione dell'accesso alle scuole di specializzazione, la distribuzione dei farmaci e gli investimenti per il patrimonio edilizio e tecnologico, nonché la costituzione di fondi sanitari integrativi.

Qualche dubbio sorge invece con riferimento alla possibilità di intervenire in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dei cittadini (ma, a differenza di Veneto e Lombardia, in Emilia-Romagna senza la facoltà di abolire i *ticket*), posto che una deroga indiscriminata alla legge n. 833 del 1978 rischia soltanto di generare enormi disuguaglianze territoriali³³, nonché di incrementare ulteriormente un contenzioso giudiziale già di per sé importante.

Considerando l'istruzione, il numero delle competenze concordate dalla Regione Emilia-Romagna con lo Stato risulta di gran lunga inferiore rispetto alle attribuzioni che caratterizzano le intese sottoscritte dal Veneto e dalla Lombardia³⁴. In particolare, le richieste dell'Emilia-Romagna si concentrano sull'organizzazione della rete scolastica, sulla definizione della dotazione dell'organico e la sua attribuzione alle scuole (con la costituzione di un

³² Nelle intese relative alla Lombardia e al Veneto fa invece riferimento alla rete ospedaliera.

³³ Come osserva F. ANGELINI (*Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *www.federalismi.it*, 15/2019, 4-5), delle richieste di autonomia differenziata preoccupano soprattutto le «ricadute sui diritti sociali (e fra questi del diritto alla salute in particolare), che rischiano di perdere sulla strada della differenziazione quei caratteri di universalità, essenzialità e fundamentalità che si ergono a garanzia della unità e dell'indivisibilità della Repubblica».

³⁴ Cfr. C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*, in questa *Rivista*, 2/2019.

apposito fondo per le assunzioni integrative), sulla realizzazione di un sistema unitario e integrato di istruzione e formazione professionale, sulla costituzione di fondi per l'edilizia scolastica, per le residenze universitarie, per il diritto allo studio scolastico e per il diritto allo studio universitario.

Tra le materie oggetto di attribuzione, l'istruzione, il cui finanziamento deve avvenire attraverso una compartecipazione al gettito Irpef, è certamente quella che costa di più³⁵. Peraltro, rispetto al settore *de quo*, occorre fare i conti col fatto che si tratta di una delle competenze più complesse del nuovo Titolo V, dato che, com'è noto, lo Stato gode di competenza esclusiva in materia di «norme generali sull'istruzione», vi è poi una competenza concorrente in materia di «istruzione» e, infine, una competenza residuale regionale nominata in materia di «istruzione e formazione professionale»³⁶.

Ciò posto, occorre riflettere sull'opportunità di privare lo Stato di competenze in un settore così strategico, strettamente legato anche al principio dell'unità nazionale, che potrebbe comportare forti disparità tra i territori regionali³⁷. Del resto, non può essere dimenticato che, attraverso le «norme generali sull'istruzione», lo Stato definisce la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, trattandosi di una disciplina che richiede di essere applicata in modo necessariamente uniforme in tutto il territorio

³⁵ Cfr. L. RIZZO, L. SECOMANDI, *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, in *www.lavoce.info*, 19 marzo 2019.

³⁶ Sul tema, *ex plurimis*, cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, 771 ss. Recentemente, cfr. M.E. BUCALO, *Il diritto allo studio nelle legislazioni regionali. Riflessioni a partire dalla legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019*, in questa *Rivista*, 2/2019, spec. 6-12.

³⁷ È critico G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, in *www.lacostituzione.info*, 17 maggio 2019.

nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione, che costituisce un interesse primario di indubbio rilievo costituzionale³⁸.

Svariate attribuzioni concernono anche l'Università e la ricerca: si segnala ad esempio la programmazione dell'offerta integrativa dei percorsi universitari al fine di favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, con l'istituzione di un apposito fondo per la didattica integrativa e per la ricerca; inoltre, rispetto a quest'ultimo versante, l'obiettivo è sostenere i programmi di ricerca industriale e lo sviluppo infrastrutturale, nonché l'innovazione tecnologica.

Quanto alle politiche del lavoro, le competenze riconosciute permetteranno alla Regione Emilia-Romagna di ottenere autonomia organizzativa, in particolare in materia di politiche attive, per quanto

³⁸ Come ha osservato la Corte costituzionale, le norme generali sull'istruzione risultano «funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante [...] la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, comma 1, Cost.» (Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200). Al riguardo, cfr. A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *www.federalismi.it*, 14/2009; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, 511 ss.; M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali"*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, *ibid.*, 531 ss. Rispetto al problema del finanziamento delle funzioni, cfr. P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica*, *ibid.*, 459 ss.

riguarda l'organizzazione dei centri per l'impiego, l'assunzione di disabili, l'attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro e gli incentivi per la ricollocazione dei disoccupati, il controllo sui tirocini e la previsione di contratti collettivi aziendali di solidarietà (anche in deroga alla legislazione statale).

Rispetto ai beni culturali, la Regione Emilia-Romagna si è assicurata la competenza in materia di valorizzazione dei musei (anche quelli statali) presenti sul territorio regionale, promuovendo lo sviluppo di un sistema museale integrato, oltre alla tutela e alla valorizzazione dei beni librari non appartenenti allo Stato. Inoltre, a differenza delle Regioni Lombardia e Veneto, l'Emilia-Romagna ha acquisito la gestione dei fondi regionali per lo spettacolo e per il cinema.

Un ambito in cui è stata prevista una notevole devoluzione di attribuzioni è quello ambientale. Di particolare rilievo, tra le nuove funzioni assegnate, vi è l'ampliamento delle competenze sulla disciplina dei rifiuti, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti speciali, al riutilizzo delle acque reflue e alla possibilità di stipulare accordi – anche tariffari – con le altre Regioni. Oggetto di intesa è altresì: la riorganizzazione del sistema amministrativo regionale per la tutela ambientale; la programmazione degli interventi di difesa del suolo, bonifica di siti contaminati, conservazione e valorizzazione delle aree protette; la tutela delle acque; il risanamento della qualità dell'aria. Si aggiungano inoltre le competenze sulla normazione delle funzioni fondamentali degli enti locali in materia di agenzie regionali per la tutela dell'ambiente e la sicurezza territoriale, le attribuzioni sulla gradazione della tassa automobilistica in rapporto alle emissioni inquinanti e la valutazione di impatto ambientale per progetti statali sul territorio regionale. Correlate all'ambiente sono inoltre tutte quelle funzioni concernenti la composizione e i compiti degli ambiti territoriali di caccia, nonché i piani di controllo della fauna selvatica.

Tanto premesso, ci si chiede se «se la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ammetta una differenziazione legislativa»³⁹. Se è vero che la politica ambientale richiede regolazioni centralizzate, quantomeno con riferimento agli standard e agli obiettivi ambientali, si ritiene che ciò non escluda che, su una base comune, possano poi inserirsi regolazioni regionali, purché maggiormente restrittive.

Con particolare riferimento al caso di specie, può osservarsi che le richieste di ulteriori spazi di autonomia avanzate dalla Regione Emilia-Romagna risultano tutto sommato limitate e concernono per lo più le funzioni amministrative⁴⁰.

È inoltre interesse della Regione occuparsi di una serie di competenze di forte impatto sul territorio, tanto in materia di edilizia (con riguardo alla disciplina sulle varianti, alla proroga dei titoli edilizi, alle irregolarità edilizie e alle sanzioni per le opere abusive, nonché al riutilizzo del suolo), quanto nel campo infrastrutturale (si pensi alla competenza regionale sul governo e sul potenziamento del sistema delle infrastrutture e del trasporto autostradale, stradale e ferroviario) e in quello della prevenzione del rischio sismico e della protezione civile. In quest'ultimo settore si concentra un nutrito ventaglio di competenze oggetto di intesa (molte delle quali non fanno invece parte delle intese raggiunte con le Regioni Veneto e Lombardia), come ad esempio: l'organizzazione del servizio e il governo delle risorse statali, regionali e comunali, nonché di quelle straordinarie stanziare per le emergenze (in

³⁹ R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 2017, 758.

⁴⁰ R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive*, cit., 762. Sebbene il contributo faccia riferimento alle proposte di intesa, le considerazioni svolte valgono tuttavia anche ora che le intese – per quanto non ancora ufficialmente sottoscritte – sono state raggiunte.

relazione alle quali la Regione ha assunto tutte le competenze concernenti la gestione e il superamento delle emergenze); il coordinamento e la gestione di tutte le strutture del sistema di protezione civile (compresi Vigili del fuoco e Prefetti), nonché del volontariato.

Ulteriori competenze degne di nota sono quelle concernenti la disciplina degli ambiti territoriali ottimali per quanto riguarda la gestione del servizio idrico integrato, la valorizzazione dell'attività sportiva (anche con la programmazione di interventi di edilizia sportiva), la distribuzione territoriale degli uffici di giustizia di pace, alcune attribuzioni in materia di commercio con l'estero (con l'obiettivo di sostenere la ricerca e i programmi di promozione internazionale di imprese e Università), di agricoltura e pesca.

Dal quadro descritto emerge che l'Emilia-Romagna, se da un lato non interviene in alcuni ambiti oggetto delle intese delle Regioni Veneto e Lombardia (si pensi alla regionalizzazione del personale della pubblica amministrazione, al trasferimento degli uffici statali sul territorio, all'acquisizione del demanio idrico, alle competenze energetiche...), dall'altro tuttavia ambisce a spingersi ben oltre l'autonomia «veneta e lombarda in settori o profili settoriali importanti come la sanità (per quanto attiene alla definizione del sistema tariffario e di rimborso, alla distribuzione dei farmaci, all'equivalenza terapeutica tra i medicinali, all'attribuzione di incentivi economici al personale), la cultura (grazie alla valorizzazione di tutti i musei presenti sul territorio regionale e alla gestione diretta dei fondi per lo spettacolo e per il cinema), l'ambiente (si pensi alla facoltà di riorganizzare l'intero sistema amministrativo e di programmare tutti gli interventi in materia), il governo del territorio (ambito nel quale la regione acquisirebbe poteri derogatori amplissimi), le infrastrutture (con riferimento al trasporto autostradale, stradale e ferroviario, nonché al sistema aeroportuale), il rischio

sismico e la protezione civile (entrambi settori che, di fatto, risulterebbero regionalizzati)»⁴¹.

Da ultimo, vale la pena sottolineare la scelta dell'Emilia-Romagna di adottare un'impostazione dialogica e collaborativa con l'esecutivo⁴², riducendo al massimo la via del contenzioso.

4. Più ombre che luci

Vi sono molti dubbi sul prosieguo del percorso intrapreso⁴³, anche perché bisognerà comprendere come le dinamiche politiche dei prossimi mesi incideranno sulla volontà del nuovo esecutivo (ma anche delle Regioni coinvolte) di procedere effettivamente sulla via del regionalismo differenziato.

Certamente, sarà cruciale la questione finanziaria, in particolare rispetto alle modalità di trasferimento delle risorse⁴⁴. Non si dimentichi che, se le Regioni speciali e le Province autonome godono di una finanza in deroga (rispetto alla quale, come recentemente ha osservato la Corte dei conti, «emergono profili di criticità correlati alle modalità di monitoraggio e di

⁴¹ Così afferma F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 17-18.

⁴² M. BELLETTI, C. DRIGO, *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*, Oss. Emilia-Romagna, in *Le Regioni*, 2017, 1227-1229.

⁴³ Cfr. E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2/2018, 1.

⁴⁴ Sul tema, recentemente, cfr. S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1/2019.

chiarezza dei risultati contabili»⁴⁵), le Regioni ordinarie, anche nel caso in cui siano titolari di forme e condizioni particolari di autonomia, rimangono pur sempre subordinate in modo espresso ai principi dell'art. 119 Cost.

Sin dall'inizio si è ritenuto che la soluzione più immediatamente percorribile consista nel prevedere compartecipazioni sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale, da definire in sede di negoziato con il Governo⁴⁶. Al riguardo, il ruolo della Commissione paritetica sarà decisivo, fermo restando che qualsivoglia soluzione concertata non potrà mai prescindere dal rispetto di alcuni consacrati principi, quali l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e l'adeguatezza della capacità fiscale⁴⁷. Senza dimenticare che, tra l'altro, in mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni standard, appare allo stato attuale difficile effettuare una previsione rispetto alla complessiva funzionalità del sistema⁴⁸.

Ciò posto, al di là dell'aspetto finanziario, un problema di non poco conto deriva dal fatto che l'oggetto delle intese è costituito da numerose (specifiche) funzioni da assegnare con la c.d. tecnica del ritaglio che, com'è noto, veniva impiegata dallo Stato nei trasferimenti dei primi anni '70⁴⁹ (fino al d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977). Detto in altre parole, le materie regionali venivano

⁴⁵ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, 12.

⁴⁶ *Indagine conoscitiva*, 45.

⁴⁷ Su questi temi, cfr. C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2012; ID., *Equilibrio di bilancio versus autonomie e 'Stato sociale'*, in *Amministrare*, 2014, 49 ss.

⁴⁸ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 10.

⁴⁹ Cfr. F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1983, 490.

spezzettate, per cui si circoscriveva la competenza che la Regione avrebbe dovuto esercitare in una determinata materia, «per riservarne porzioni più o meno ampie alla competenza statale»⁵⁰.

A fronte delle intese oggetto di indagine, dovrebbe dunque essere ancora una volta utilizzata la tecnica del ritaglio, sebbene non più – come accadeva negli anni '70 – a vantaggio dello Stato, bensì (sulla base di una logica esattamente rovesciata) in favore delle Regioni. Tuttavia, rispetto alle esatte funzioni da trasferire e alle modalità di compartecipazione ai tributi erariali (di fatto, Irpef, Iva e Ires) regna tuttora una preoccupante incertezza⁵¹.

In linea generale e con le dovute precisazioni, è auspicabile perseguire l'obiettivo della buona differenziazione⁵²: quella cioè che, lungi dal minare l'unità della Repubblica⁵³ e, più in generale, dall'acuire il divario tra territori più o meno ricchi⁵⁴, consenta alle Regioni che ne hanno il coraggio di

⁵⁰ V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 539. La tecnica del ritaglio sarebbe poi stata legittimata dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost., 24 luglio 1972, n. 138).

⁵¹ Sono interessanti le considerazioni critiche di E.M. RUFFINI, *Federalismo con sorpresa. Chi spende non tassa? Allora funziona male*, in *Corriere della Sera*, 13 maggio 2019.

⁵² Al riguardo, si rinvia a E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 febbraio 2019. Nel criticare le tesi estreme, l'Autore ricorda alcuni esempi positivi di differenziazione, che danno ragione dell'antico *dictum* secondo cui «l'amministrazione è, davvero, la Costituzione del quotidiano».

⁵³ Sul tema, si rinvia a V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *www.federalismi.it*, 13/2019.

⁵⁴ Si sofferma sul tema del divario Nord-Sud e sulle prospettive del regionalismo differenziato, con particolare riguardo ai diritti sociali, G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in

sviluppare le proprie competenze in alcuni settori cruciali per la loro economia (ma tenendo conto delle criticità sopra menzionate, specie rispetto all'istruzione e ad alcune funzioni concernenti la materia sanitaria), sul presupposto che i territori regionali hanno delle vocazioni che meritano di essere valorizzate⁵⁵. Tuttavia, l'asimmetria, che certo richiede un incremento di competenze legislative (in tal senso dovrebbero essere intese le "ulteriori forme" di autonomia di cui all'art. 116, co. 3) e amministrative (cioè le «condizioni particolari» di autonomia di cui alla medesima norma costituzionale), da un lato non deve sfociare nella specialità⁵⁶, dall'altro non può mai vanificare il ruolo unificante che lo Stato assume rispetto alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, co. 3.

Se occorre individuare il giusto punto di equilibrio tra ragioni unitarie e istanze autonomistiche, è altrettanto vero che ricade sul Governo la responsabilità politica di adeguarsi o meno al processo avviato dall'esecutivo guidato da Gentiloni e proseguito dal primo governo Conte.

Anche il programma del secondo governo Conte, in carica dal 5 settembre 2019, prevede la necessità di «completare il processo di autonomia

questa *Rivista*, 2/2019. Ma cfr. anche L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note, ibid.*

⁵⁵ Come ha osservato G. FALCON (*Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 631), «l'effetto trainante sul regionalismo nel suo complesso può consistere da un lato nel miglioramento d'immagine che le Regioni più dinamiche ed efficienti possono proiettare sul sistema complessivo (a rimedio almeno parziale del degrado che era a tutte derivato dai fenomeni degenerativi della gestione dei gruppi consiliari), dall'altro nella dimostrazione che determinate limitazioni della sfera d'azione regionale non sono sempre e dovunque essenziali per la sua tenuta complessiva».

⁵⁶ Cfr. A. POGGI, *Editoriale*, cit., 5. Secondo l'Autrice, «il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione».

differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell'unità giuridica e economica»⁵⁷. Inoltre, il nuovo esecutivo si pone l'obiettivo di definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni standard e di attuare compiutamente l'art. 119, co. 5. della Costituzione, istituendo un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi. Al fine di evitare che il processo riformatore «possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese», occorre infatti «procedere con la massima attenzione».

Si tratta di un percorso a ostacoli che, solo se ben congegnato e con gli opportuni limiti (non solo procedurali, ma altresì materiali⁵⁸), può essere in grado di apportare benefici sia alle Regioni (le quali potrebbero essere incentivate ad assumere comportamenti virtuosi⁵⁹), che più in generale all'economia del Paese, creando così «un giusto bilanciamento tra “solidarietà” e “competizione”»⁶⁰.

Tuttavia, anziché ragionare per materie (*rectius*, per “ritaglio di materie”), occorrerebbe intervenire sulle bozze di intesa individuando politiche differenziate sulla base delle specificità di ciascun territorio regionale. Avere chiari *ex ante* gli obiettivi da perseguire, calibrati sulle singole realtà, significa riempire di significato il concetto di asimmetria,

⁵⁷ Si tratta del punto 20 del programma di governo, diffuso sui siti *web* delle principali testate giornalistiche.

⁵⁸ Si rinvia al commento critico di A. POGGI, *Editoriale*, cit., 6.

⁵⁹ *Indagine conoscitiva*, cit., 22.

⁶⁰ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 687. Come osserva F. PALERMO (*Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *www.federalismi.it*, 15/2019, 20), l'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost., dovrebbe «rappresentare un'occasione di rilancio per il regionalismo italiano», sebbene le iniziative sinora assunte facciano pensare a «un'ennesima occasione mancata».

consentendo alle autonomie di rafforzare la capacità di risposta del sistema regionale ai bisogni dei cittadini e delle imprese, ma anche di spendere meglio le risorse e di godere di servizi più efficaci ed efficienti, superando le sovrapposizioni burocratiche tra Stato, Regioni ed enti locali, semplificando i procedimenti amministrativi e autorizzativi, nonché programmando di più e meglio sul fronte degli investimenti. È dunque possibile e anzi, opportuno, proseguire il percorso intrapreso, ma utilizzando un metodo diverso⁶¹, procedendo cioè per politiche e non per materie, nonché rivedendo significativamente quegli ambiti – soprattutto la sanità e l’istruzione – che costituiscono settori cruciali per l’unità nazionale.

Solo in questo modo, probabilmente, si riuscirebbe a esaltare e rendere amministrabili le particolarità dei singoli territori⁶², dando un senso a quella «speciale specialità»⁶³ rimasta sinora inattuata, senza che ciò porti a una rottura del Titolo V della Costituzione e rendendo finalmente l’art. 116 uno strumento di razionalizzazione del regionalismo ordinario.

⁶¹ Secondo B. CARAVITA (*Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 13/2019, 5) sarebbe opportuno stralciare le norme generali comuni a tutte le bozze di intese presentando un apposito disegno di legge da sottoporre all’approvazione delle Camere.

⁶² Si rinvia alle considerazioni di R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *www.lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

⁶³ G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 11.