

I REFERENDUM DEL 22 OTTOBRE: UNA NUOVA TAPPA DEL PERCORSO REGIONALE VERSO UN INCREMENTO DELL'AUTONOMIA.

Luca Dainotti, Lorenza Violini¹

1. Come insegnava Giovanni Bognetti, “il *giurista* che vuole conoscere *la effettiva realtà dell'ordinamento nel cui ambito egli vive* (conoscerla, non manipolarne a fini applicativi il materiale normativo) deve utilizzare all'uopo il *metodo dello studio storico*”². Se questo è vero, allora la comprensione dei fenomeni cui stiamo attualmente assistendo comporta, innanzitutto, esaminare criticamente la storia che ci ha fino a qui condotto. Non è questa, ovviamente, la sede per una ricostruzione completa del travagliato, tortuoso percorso che ha fatto seguito alla nascita e allo sviluppo del regionalismo italiano. Quello che qui interessa e basta ricordare è il momento di rottura, di cambiamento di un sistema costituzionale solo parzialmente e tardivamente attuato (quale quello disegnato dai padri costituenti) per tramite delle riforme costituzionali di inizio millennio per segnalare come, in quegli anni, il percorso delle Regioni si muoveva su due vie diverse, una politica e una amministrativa. Sul piano politico, la legge costituzionale n. 1/1999 introduceva l'elezione diretta del Presidente della Regione, aprendo la strada ad una nuova visibilità della classe politica regionale mentre sul piano amministrativo nel contempo aveva luogo il cd. “processo Bassanini”, un tentativo ancora oggi importante di ricreare forme di decentramento amministrativo sotto lo slogan del *federalismo a costituzione invariata*.

Lo sviluppo di questi due fattori genetici del nostro regionalismo ha portato, da un lato, al completamento della riforma costituzionale della competenza legislativa regionale tramite la legge cost. nr. 3 del 2001 (che offriva copertura costituzionale al decentramento amministrativo operato dalle Bassanini) e, dall'altro, all'aspirazione dei neo eletti Presidenti a guadagnare – oltre alla visibilità del proprio ruolo politico istituzionale come capi riconosciuti dell'ente – il massimo degli spazi di autonomia per le loro scelte fino a rivendicare, sulla scorta di aperture presenti nel nuovo testo costituzionale, ulteriori spazi per la loro azione politico-amministrativa (o meglio “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” secondo la formula di cui all'116, III comma Cost.); sul piano politico, va detto poi che in quegli anni si afferma il movimento della Lega Lombarda, successivamente denominatasi Lega

¹ Benché il testo sia stato concepito unitariamente, Lorenza Violini ha redatto i paragrafi 1, 3, 7, 8 e 9; Luca Dainotti ha redatto i paragrafi 2, 4, 5 e 6.

² G. BOGNETTI, *Appunti per una teoria filosofico-realistica del diritto e della scienza giuridica*, in *Rivista AIC*, 2012.

Lombarda per l'Indipendenza della Padania, che acquista una presenza sempre più significativa nel Consiglio regionale lombardo e propone forme di iniziativa politica più audaci, tra cui – in particolare - la via referendaria quale strumento “plebiscitario” per affermare l’aspirazione ad una prima concreta differenziazione.

Se a questa linea di lavoro si darà forma negli anni a metà del 2000 (è negli anni 2006/2007 che le Regioni promuovono numerose iniziative volte a dare attuazione all’art. 116 citato), val la pena forse di ricordare che una delle Regioni più vivaci nella ricerca di innovazioni, la Lombardia, aveva dato tempestiva e creativa attuazione alla devoluzione bassaniana tramite la l.r. 1 del 2000 che - secondo i principi della legge delega 59/97 e in virtù di quanto regolamentato dai relativi decreti attuativi – era finalizzata a riorganizzare le proprie funzioni amministrative e quelle degli enti locali sulla base del principio di sussidiarietà, principio che farà da guida negli anni a venire all’innovazione regionale e sarà una costante dei diversi governi che si susseguiranno.

E’ dunque proprio in un’ottica di sussidiarietà volta ad ottenere un incremento dei propri poteri che, già nel 2001, il governo regionale lombardo – in ciò imitato dal Piemonte - progettò di appellarsi al popolo regionale tramite referendum per ottenere dallo Stato una serie di materie ritenute strategiche e per porre in modo nuovo la “questione del Nord”. Il 15 settembre 2000, infatti, il Consiglio regionale approvava la DCR n. VII/0025 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.” Il quesito era così formulato: *“Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale nonché di polizia locale, alla Regione ?”*.

La risposta del Governo non si fece attendere e non fu molto incoraggiante per le Regioni. Il 5 dicembre 2000 il Presidente del Consiglio dei Ministri depositò presso la Corte Costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzioni avverso la deliberazione consiliare. In seguito, e specificamente il 5 aprile 2001, la Corte Costituzionale rigetterà l’istanza di sospensiva della deliberazione stessa dando quindi un segnale positivo nei confronti della strategia regionale.

Nel frattempo, e in particolare il 28 febbraio 2001, il Presidente della Giunta regionale, pur in mancanza di basi giuridiche e di un apparato che potesse concretamente sostenere la procedura referendaria, aveva deciso di procedere con decreto alla indizione del referendum *“in concomitanza con la tornata elettorale per il rinnovo del parlamento”*. Come si evince dalla

formulazione dall'atto citato, la temeraria via intrapresa faceva aggio su un possibile accordo con il Governo affinché quest'ultimo accorpasse il quesito referendario lombardo ad una consultazione nazionale, cosicché il Governo potesse mettere a disposizione della Regione il proprio apparato elettorale in modo da supplire all'assenza di analogo apparato regionale. Come forse non era difficile da immaginare, date le premesse, il Governo si rifiutò di collaborare alla stipula dell'intesa e, di conseguenza, il Presidente lombardo si vide costretto a rinviare il referendum consultivo. Le elezioni del maggio 2001 si svolsero, dunque, a prescindere dalle richieste regionali mentre l'attenzione della Regione, frustrata nei suoi intenti, si concentrava sul nuovo Titolo V ormai entrato in vigore, cercando nelle nuove norme costituzionali rinnovata linfa per avere risposta alle proprie rivendicazioni. Nascono così varie iniziative innovative supportate dai nuovi poteri legislativi alle Regioni: il buono scuola, poi trasformato in dote, le forme di sperimentazione gestionale in sanità, la riforma della formazione professionale e del lavoro, le riorganizzazioni amministrative tramite una serie di deleghe di funzioni alle province, e molto altro ancora che resta, ad oggi, la base sostanziale della Regione in esame. Sempre in attuazione del nuovo Titolo V le Regioni si impegnarono a costruire la loro nuova struttura statutaria, a lavorare per l'integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali con propri rappresentanti, a non lasciar cadere i nuovi poteri relativi ai rapporti con i Paesi esteri mentre la "devolution" diviene una prospettiva da perseguirsi all'interno di meccanismi istituzionali attivabili in una logica non più di "rottura" ma di collaborazione interistituzionale, collaborazione che, se da un lato si giova dell'ansia di autoaffermazione delle Regioni più dinamiche, dall'altro sconta ritardi e inefficienze sul fronte statale; basti ricordare che è solo nel 2003 che viene approvata la legge 131, così detta "La Loggia", solo pallidamente attuativa del nuovo Titolo V.

2. E' per questo che ben presto la domanda di autonomia torna a proporsi sul piano politico. La Lombardia è fra le prime Regioni con Toscana, Piemonte e Veneto a chiedere di nuovo al Governo spazi di autonomia attraverso la valorizzazione dell'art. 116, III comma della Costituzione, articolo che - come è noto - aveva sollevato molte perplessità in dottrina per le questioni interpretative da esso poste ed i nodi procedurali lasciati irrisolti dal legislatore costituzionale. Uno strumento potenzialmente efficace ma fragile per sostenere tanta domanda politica la cui fragilità permane, tanto da venire oggi impiegato con l'appoggio non di norme costituzionali o legislative di attuazione bensì con il ricorso alla democrazia diretta, anch'essa certamente fragile ma fortemente caldeggiata da un clima culturale e politico che ha nel frattempo cambiato di segno.

La fragilità dello strumento previsto dalla Costituzione all'art. 116, III comma emerge con evidenza dalla storia dei primi tentativi fatti dalle Regioni di farne uso e dal destino che essi ebbero. Val la pena ricordarli per cenni. In primo luogo, va detto che dagli atti di promozione di quella prima iniziativa emergono alcuni significativi concetti chiave: già dieci anni fa la Lombardia (ma certamente anche le altre Regioni forti) lascia trasparire una consapevolezza che, nel decennio, si rafforzerà. Essa già allora si percepiva, infatti, come "realtà matura" per sperimentare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ritenendo di aver pienamente attuato, a 5 anni dalla riforma costituzionale del 2001, quanto previsto dall'art. 117 ed avanzava proposte su ambiti individuati "in stretto rapporto con le espressioni della società lombarda". E, tuttavia, il principio di riferimento non pare negare il senso di un rapporto compiuto e paritetico con lo Stato: è infatti sempre nell'ambito del principio di leale collaborazione e nel rispetto dell'unità nazionale che si vuole agire, assumendo la solidarietà interregionale quale elemento fondante dell'azione.

E' poi interessante ripercorrere le tappe principali del percorso stesso, caratterizzato da una costante e sinergica relazione tra Consiglio e Giunta regionale³ ma anche, va detto fin da subito, da un rapporto dialettico e assai problematico con il Governo, il quale non sembrò dare alcun peso, nel suo agire, all'evocato fondamentale principio di leale collaborazione che pure lo avrebbe dovuto vedere come paritetico protagonista.

In Lombardia il procedimento fu attivato dal Consiglio Regionale con l'O.d.G. n. 189 del 27 luglio 2006 che impegnava la Giunta regionale ad avviare un confronto col Governo al fine di attivare le procedure che l'attuale Costituzione consente per l'assegnazione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Dopo questo primo passo, il 15 settembre 2006 toccò alla Giunta approvare un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento ex art. 116, III comma, Cost. cui fece seguito, il 7 novembre 2006, l'approvazione sempre da parte della Giunta di un documento contenente la ricognizione dei possibili ambiti in cui avanzare richiesta di autonomia differenziata per Regione. Affiancarono l'attività della Giunta le Commissioni consiliari che, alla fine di febbraio 2007, resero i loro pareri sul documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'art. 116, III

³ In verità, già nel 2003 vi era stato un tentativo in tal senso compiuto dalla Regione Toscana e finalizzato all'incremento delle funzioni regionali in materia di beni culturali. V. A. Poggi, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in www.astrid-online.it, 2006, secondo cui in questa fase si era posta da parte della dottrina la questione della pericolosità di tali iniziative. "Le iniziative di recente proposte da alcune Regioni (Piemonte, Veneto e Lombardia, nonché quella meno recente della Toscana del 2003) ripropongono ora in termini, non solo più teorici ma altresì pratici la questione della 'differenziazione' regionale" del suo (pericoloso o meno) potenziale, delle sue implicazioni e della sua collocazione nel contesto dell'ordinamento costituzionale.

comma, Cost., documento che fu poi approvato dal Consiglio il 3 aprile 2007 sotto forma della Risoluzione n. 5 avente ad oggetto l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, III comma, Cost. Tale Risoluzione impegnava il Presidente della Giunta regionale ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere l'intesa prevista dall'art. 116, III comma, Cost.

Dodici le materie su cui si sarebbe dovuta richiedere l'intesa con il Governo: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile (corpo forestale), previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, università, cooperazione transfrontaliera, casse di risparmio.

Il 13 aprile fu consegnata formalmente al Governo nella persona del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri On. Letta la Risoluzione con la richiesta di dare inizio alla fase negoziale, tramite la costituzione di due delegazioni; quella regionale, in particolare, sarebbe stata composta dal Presidente della Giunta, dall'Assessore con delega ai Rapporti Istituzionali e dagli Assessori di volta in volta interessati per materia.

Se in questa prima fase l'atteggiamento del Governo nazionale mostrò qualche apertura con la dichiarazione del Sottosegretario volta a dare avvio ad una prima istruttoria tecnica sui temi indicati dalla Regione, non così quello del Ministro per gli Affari regionali il quale si pronunciò per l'impossibilità di valutare l'iniziativa lombarda "isolatamente" e in mancanza della preventiva attuazione dell'art. 119 Cost. Nel tentativo di rompere l'inerzia, in data 13 giugno, il Presidente Formigoni rinnovò la sua richiesta con lettera al Presidente Prodi. Anche il Consiglio regionale, in data 3 luglio 2007, approvò a larghissima maggioranza una mozione (n. 197) volta a ribadire la volontà di iniziare la procedura ai sensi dell'art. 116, III comma Cost. richiedendo al Presidente del Consiglio di manifestare le sue effettive intenzioni e sollecitando la definizione del calendario delle sedute del Tavolo.

A seguito di queste pressioni, il 19 luglio il Ministro Lanzillotta si accordò con il Presidente Formigoni sul calendario degli incontri per la realizzazione dell'intesa e, intorno alla metà di settembre, si iniziò la discussione a partire dalle tre materie di competenza esclusiva statale, vale a dire l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Tale avvio fu però interrotto dall'invio agli uffici legislativi regionali da parte del Governo di uno schema di DDL di attuazione dell'art. 116, III comma Cost. proposto dall'On. Lanzillotta. Esso prevedeva che l'atto di iniziativa della

Regione dovesse essere presentato al Governo previa acquisizione del parere del CAL o, in caso di mancata istituzione, “previa acquisizione del parere dei consigli delle province e delle città metropolitane, nonché di comuni aventi complessivamente un numero di abitati pari alla maggioranza della popolazione residente nella Regione e, comunque, dei comuni capoluogo di provincia”. A sua volta, il Presidente del Consiglio, prima di presentare al Consiglio dei Ministri lo schema di intesa tra lo Stato e la Regione interessata, avrebbe dovuto sentire la Conferenza Stato-Regioni. Era previsto infine che nello schema di intesa avrebbero dovuto altresì essere disciplinati i rapporti finanziari sulla base dei principi di cui all’art. 119 Cost.

La proposta governativa suscitò un’ampia discussione soprattutto perché, visti i suoi contenuti specifici, essa fu considerata dalla Regione una sorta di ostacolo ad ottenere in tempi ragionevoli le funzioni richieste. Si contropropose allora di procedere comunque all’intesa, da stipularsi nel contesto della Conferenza Stato-Regioni, senza attendere l’approvazione della legge, richiesta che rimase senza risposta avallando la percezione di una sostanziale opposizione al percorso pur faticosamente attivato. Tale percezione si rivelò esatta: il successivo Governo, il Governo Berlusconi, lasciò infatti senza risposta le reiterate richieste di riapertura del percorso avanzate nel 2008, 2009 e 2010 benché al Governo vi fossero diversi esponenti che in passato si erano mostrati aperti all’attuazione dell’art. 116.

3. Vista la fine, anche amara, del tentativo regionale di servirsi delle norme costituzionali per ottenere una maggiore autonomia, non fu difficile dimostrare la sostanziale fragilità dell’articolo in esame in assenza di una sostanziale condivisione delle aspirazioni regionali da parte del Governo nazionale. Infatti, senza chiare opzioni politiche condivise dai due livelli di governo, vano si era rivelato il ricorso agli strumenti costituzionalmente previsti. Questo stato di cose produsse però, in dottrina, molte considerazioni che sono di vivo interesse anche per il presente. Ben oltre le prime reazioni negative, a seguito delle iniziative regionali e delle risposte (o meglio delle non risposte statali), si innescò un dibattito sul senso dell’autonomia, della differenziazione e della specialità, cui si contrapponeva la rivendicazione del senso dell’unità che caratterizza il nostro dettato costituzionale, da conservarsi pur in presenza di rilevanti tendenze centripete.

Si è così assistito all’emergere (ma anche alla potenziale negazione) del senso del connubio tra unità nazionale e uniformità del regionalismo nostrano, quasi che la seconda sia necessariamente implicata nella prima. Questa assimilazione tra uniformità e unità si rivelerà presto fallace, sul piano teorico ma non nella prassi, soppiantata dalla consapevolezza che

solo l'integrazione dinamica tra i due termini consente una costruzione ben ordinata ed efficiente dell'apparato amministrativo multilivello. In altre parole, il tema non dovrebbe essere quanto in astratto spetta all'uno o all'altro dei diversi livelli di governo bensì come, caso per caso, si ripartono le competenze al fine di ottenere il risultato migliore. E se questo comporta una maggiore attenzione alla domanda di autonomia avanzata dai territori, meglio sarebbe stato assecondarla invece che ingabbiarla nelle maglie del perdurante centralismo nostrano.

4. Finite nel nulla le spinte volte a dare attuazione all'art. 116, III comma, come espressione della domanda di maggiori spazi di azione, tale ricerca si volse allora verso forme più usuali quali quelle della contrattazione con lo Stato in via amministrativa; interessanti risultati si ebbero in Lombardia sul tema delle infrastrutture (frutto della contrattazione sulla progettazione e realizzazione della rete autostradale lombarda tra la Regione e l'allora Ministro delle Infrastrutture Di Pietro, 2007), sulla formazione professionale (grazie alla quale si poté costruire in Regione il sistema cd. della dote) e, infine, sulla sanità, settore in cui presero forma importanti fenomeni di sperimentazioni gestionali; altre Regioni seguirono questa strada, come dimostrato dai molteplici accordi stipulati in quegli anni con il Governo nazionale tramite la Conferenza Stato Regioni⁴. Si può forse dire, ad interim, che tra la rivendicazione politica degli spazi di autonomia e il tentativo, meno altisonante, di ottenere quasi sottobanco spazi concreti di lavoro soprattutto per tramite di una accorta gestione amministrativa, è quest'ultima via che si è rivelata più praticabile se non finanche più fruttuosa.

Si può dire, in buona sostanza, che di fronte alle difficoltà e ai ritardi incontrati dal percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, alcune Regioni ma, soprattutto, la Regione Lombardia, si sono mosse per promuovere una sorta di "via lombarda" all'acquisizione di spazi di autonomia, una sorta di differenziazione leggera, a Costituzione vigente, perseguita attraverso la definizione di intese, accordi, la promozione di modifiche a leggi statali dirette a eliminare impedimenti all'azione della Regione o a promuovere forme di collaborazione interistituzionale (si pensi alla materia istruzione o al cosiddetto "federalismo infrastrutturale" attraverso la costituzione della società CAL spa), anche attraverso

⁴ Nella notevole mole di dottrina in tema, sia concesso un rimando a L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni. Uno sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, p. 691-702; L. VIOLINI, *Note dalla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, p. 299 - 324.

l'attivazione di sperimentazioni su alcune materie da concordare con il Governo. La sperimentazione è inoltre ipotizzata quale base per avviare una collaborazione, tramite accordi/intese, con le altre Regioni del bacino padano, in relazione ai seguenti ambiti: istruzione⁵; beni culturali⁶ Infrastrutture⁷; risorse idriche⁸. In questa logica assume particolare interesse la previsione contenuta nell'art. 117, VIII comma Cost. che prevede la ratifica con legge regionale delle intese stipulate dalla Regione con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

5. Soprattutto questi ultimi fenomeni mettono in luce un aspetto importante del regionalismo italiano, vale a dire la sua natura intrinsecamente cooperativa, tratto caratteristico anche del vigente dettato costituzionale e della prassi di questi ultimi decenni. La riforma del 2001 – in un certo senso – si contrappone, come disegno, alla scelta originaria del 1948 più orientata nella direzione di un regionalismo competitivo, basato sul rigido riparto di competenze tra i due livelli di governo. Una analisi pur sommaria del riformato Titolo V della parte II della nostra Costituzione lascia intravedere, in filigrana, come il legislatore abbia prefigurato una stretta correlazione tra i due livelli di governo: l'uno incaricato di definire – ad esempio – i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali e l'altro chiamato a definire tutto quanto fosse considerato *non* essenziale. Si pensi poi al “coordinamento della finanza pubblica”⁹, alla regolamentazione dei beni culturali, ripartita tra lo Stato che deve occuparsi della tutela e la Regione che deve invece concentrarsi sulla valorizzazione degli stessi¹⁰. Gli

⁵ Per i docenti si chiese di poter procedere ad abilitazioni attraverso percorso universitario di specializzazione e un albo regionale; si chiese altresì di poter reclutare direttamente i docenti stessi al fine di ottenere una reale autonomia scolastica. Sempre in materia di istruzione, si mirava a gestire direttamente il finanziamento secondo le logiche della quota capitaria e non della spesa storica, anche al fine di favorire non solo l'autonomia ma anche la libertà di scelta tra scuole gestite dallo Stato e scuole paritarie.

⁶ Per quanto riguardava i beni culturali, la richiesta mirava a ottenere il trasferimento alla Regione dell'esercizio delle funzioni di tutela e delle strutture periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali nonché il trasferimento, in collaborazione con gli enti locali, della gestione e/o della titolarità dei beni culturali statali situati in Lombardia. Si ipotizzava infine in trasferimento delle risorse del Fondo Unico dello spettacolo.

⁷ Quanto alle infrastrutture, si richiedeva una maggiore autonomia per la programmazione delle infrastrutture strategiche e l'approvazione dell'iter autorizzatorio, anche con riferimento alle tematiche ambientali.

⁸ Autonomia normativa e regolamentare sul Servizio Idrico Integrato (distribuzione, depurazione ed erogazione); Autonomia normativa e regolamentare su Piccole e Grandi Derivazioni

⁹ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica si rimanda a M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2016 e G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it, 2013.

¹⁰ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di regolamentazione dei beni culturali si vedano, *ex multis*, M. AINIS, *I beni culturali* in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, pp. 1462-1463 e M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di “ambiente” e di “beni culturali”*, in www.cortecostituzionale.it, 2009.

esempi nella direzione della cooperazione si possono moltiplicare e fanno da preludio a tutta la giurisprudenza costituzionale che ha poi individuato nel principio di leale cooperazione il cardine dell'attuazione del nuovo Titolo V, condizionando gli interventi di Stato e Regioni ad una stretta trama di accordi e di intese finalizzata a mantenere l'organicità e la coerenza tra l'azione dei due livelli di governo.

6. Ora, se questo tratto cooperativo è la cifra del regionalismo italiano, possono essere considerate con essa compatibili le scelte politiche che sottostanno alle attuali iniziative referendarie tramite le quali le Regioni più ricche cercano di contrapporsi con la restante realtà nazionale?

La risposta è evidente. E' palese, infatti, che esse - a differenza dei tentativi esperiti nel 2006/7 - si pongono in controtendenza e rivelano una mai sopita tensione alla contrapposizione con il potere centrale, ritenuto responsabile di molte scorrettezze, tutte contrarie al principio di leale cooperazione evocato. Tra queste, viene spesso ricordato dalle classi politiche regionali come vi siano sperequazioni nella spesa pro capite che il Governo destina ai cittadini lombardi rispetto alla spesa erogata a favore di altre Regioni, soprattutto quelle speciali mentre si stigmatizza l'incoerenza dei criteri attraverso i quali si attribuiscono alle Regioni i Fondi statali; si pensi, a titolo esemplificativo, al Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale e al Fondo sanitario, il primo ripartito senza tenere conto dei km percorsi e da percorrere e, il secondo, a lungo calcolato senza che ci fosse chiarezza sui costi standard e con un elenco di prestazioni che andava via via invecchiando. Solo di recente infatti è stato emanato il nuovo DPCM del 12 gennaio 2017 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 18 marzo 2017 con il quale, dopo molti anni, sono stati ridefiniti i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie da erogarsi ad opera delle Regioni.

Le scelte centralistiche si accentueranno soprattutto dopo il 2012 sotto la spinta della crisi economica. In quell'anno in Lombardia si interrompe anticipatamente la legislatura avviata nel 2010 mentre la crisi emerge in tutta la sua gravità ed estensione, anche temporale, e frena pesantemente le iniziative politico-istituzionali delle Regioni sia in tema di federalismo fiscale sia nel riconoscimento di differenziazione di competenze. Si determina, di conseguenza, un forte accentramento delle scelte di politica economico-finanziaria, avallato dalla restrittiva giurisprudenza della Corte costituzionale mentre si produce, per fatti anche ampiamente noti, una perdita di credibilità della istituzione regionale. Ad invertire il trend non sembra sufficiente la pur interessante previsione della Legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 571,

legge 27 dicembre 2013, n. 147) secondo cui “anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento”.

7. Tutti questi fatti e molti altri ancora ravvivano lo spirito di contrapposizione verso il governo centrale che costituisce la vera anima politica dei quesiti referendari, come si evidenzia dalla stessa data scelta dal Veneto per la celebrazione del referendum, ossia il 22 ottobre, che coincide con la data del plebiscito di annessione al Piemonte del 21-22 ottobre 1866; così ha dichiarato infatti il Presidente Zaia: “per il Veneto questa data ha un'importanza del tutto particolare perché è una data simbolo, in quanto andremo al voto esattamente 151 anni dopo il plebiscito con cui la nostra regione fu annessa al Regno d'Italia. Noi speriamo – prosegue Zaia – che il nostro referendum si trasformi nella risposta corale dei veneti a quel plebiscito del 1866 e che il Veneto voti compatto, dichiarando anzitutto e soprattutto la propria autonomia e la sua storica e genetica voglia di autodeterminazione”¹¹.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia, già al momento della campagna elettorale del 2012 erano ravvisabili segnali che spingevano verso l'incremento dell'autonomia regionale¹² mentre l'intento politico/polemico si legge tra le righe della delibera di indizione del referendum datata 13/6/2017 in cui si ribadisce, tra le premesse, che “la Lombardia copre circa un quarto del PIL del Paese, ha una spesa pubblica – compresa quella previdenziale – del 34,6 per cento in rapporto al PIL regionale, ha un residuo fiscale di circa 56 miliardi di euro”; e, per sottolineare l'efficienza della Regione rispetto alle inefficienze statali, si dice ancora: “da qualche anno Moody's, nota agenzia internazionale di rating, riconosce come la Lombardia sia assai più virtuosa dello Stato italiano e l'ha confermato anche per il 2016 attribuendole il titolo di merito creditizio 'Baa1', superiore a quello dello Stato centrale”.

Il malcontento in sede regionale va dunque crescendo e funge da base politica non solo per le iniziative referendarie, in Lombardia appoggiate da molti amministratori locali che, in Consiglio regionale, siedono tra i banchi dell'opposizione, ma anche per più sfumati, cauti

¹¹ Comunicato stampa N° 601 del 21/04/2017.

¹² Nel programma del candidato Presidente Maroni, poi eletto, figurano tematiche inerenti al tema: “... riteniamo che una Macroregione del Nord è quello che serve per cogliere e rilanciare l'importanza delle vocazioni produttive, di export, di innovazione e valore aggiunto che si annidano nel Nord del Paese. Può essere un orizzonte nuovo vero, su cui confrontare e mobilitare il meglio delle esperienze del mondo accademico, della rappresentanza d'impresa, della società civile. L'obiettivo è che le Regioni del bacino padano, unite da una sorta di federalismo d'azione, possano garantire una migliore e più efficace gestione delle tematiche per portare un vantaggio per il territorio e per la popolazione residente”.

progetti politici che vanno, tuttavia, nella stessa direzione, ovverosia quella di chiedere al Governo centrale di dare attuazione all'art. 116, III comma. Analogo progetto politico appare quello portato avanti dalla Regione Emilia Romagna, il cui Presidente ha espresso di recente una simile intenzione pur sottolineano in tutti i modi possibili la differenza che intercorre tra la via emiliana all'autonomia e quella lombarda¹³. E, tuttavia, se diverse sono le forme, coerentemente con le diverse tendenze politiche presenti nel Paese, il punto di arrivo resta sostanzialmente analogo; di qua e di là del Po, infatti, si mira ad avere più poteri, più libertà nell'esercizio di quelli già attribuiti e, almeno per quanto riguarda Lombardia e Veneto, maggiori risorse, tutti fini ora corroborati dal quesito referendario e perseguiti in formale attuazione del dettato costituzionale vigente.

8. Per via politica o per via amministrativa, con tendenze conservative o progressiste, per contrasto o per cooperazione, in ultima analisi, il valore dei referendum che sono stati celebrati lo scorso ottobre è indubbiamente segno di un bisogno ormai diffuso tra le Regioni seriamente impegnate a governare il proprio territorio e le proprie comunità; essi forniscono legittimazione alle richieste che si devono ora avanzare in forza dell'art. 116, III comma, nella speranza che la più solida base del consenso popolare possa servire a neutralizzare la resistenza passiva, il silenzio inerte, la tacita disapprovazione che avevano caratterizzato la prima tornata di richieste sopra ricordata e ivi descritta.

Vi sono in verità segnali che paiono militare a favore di un mutamento nella politica nazionale in materia, quali ad esempio la citata norma della legge di stabilità del 2014, nonché le dichiarazioni rese dal sottosegretario Bressa quanto alla disponibilità del Governo a dare seguito a tali istanze, segnali peraltro che non sono stati sufficienti a frenare l'ondata referendaria e le richieste regionali. Coinvolgendo le due Regioni del nord, a cui si stanno affiancando, pur sotto forme diverse, anche altre Regioni e non di secondaria importanza¹⁴ il

¹³ Cfr. il Documento di indirizzo della Giunta regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, nel quale la Giunta sottolinea come l'iniziativa non sia diretta a "realizzare uno 'statuto di autonomia differenziata', ovvero un *tertium genus* tra regioni ordinarie e regioni speciali, ma a intraprendere un percorso il cui esito sia la valorizzazione delle vocazioni territoriali e della capacità di governo che la Regione e il sistema delle autonomie possono ulteriormente esprimere". Quattro, posta tale premessa, sono le aree di intervento strategico su cui si concentra il piano: la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione tecnica e professionale; l'internazionalizzazione delle imprese, la ricerca scientifica e tecnologica, il sostegno all'innovazione; il territorio e la rigenerazione urbana, l'ambiente e le infrastrutture; la tutela della salute.

¹⁴ Si vedano le dichiarazioni di Stefano Bonaccini a Repubblica del 21 luglio. Il Governatore dell'Emilia ha infatti detto: "Non chiedo più soldi allo Stato ma più libertà di gestirli su alcune precise competenze". Sempre in questa intervista egli ha preso le distanze dai referendum leghisti, accusati di essere troppo costosi per il modesto risultato che si propongono di ottenere. E' interessante che le richieste di maggiori poteri si incentrano, tra le altre, sulle funzioni relative all'istruzione e alla formazione professionale (finalizzate ad esempio a creare un

fenomeno ha assunto proporzioni rilevanti, come hanno dimostrato i risultati referendari, soprattutto per quanto riguarda il tasso di partecipazione. Tale fenomeno nel suo insieme e secondo la prospettiva storica sopra evocata, presenta le due facce che sono ancora tipiche del nostro regionalismo: sul piano politico si mira a rivendicare spazi e, di conseguenza, a ricercare consensi, mentre poi, nella pratica, si finisce per riconoscere il vincolo a rimanere costretti dentro le maglie non sempre larghe della cooperazione col Governo centrale. In altri termini: di fronte alle iniziative referendarie e al loro successo non si può sottacere che la natura fortemente oppositiva sul piano politico dei referendum non può mascherare a lungo il fatto che il proseguimento del percorso dovrà essere condotto secondo logiche di collaborazione visto che ora le singole regioni dovranno sottoscrivere un accordo da sottoporre al Parlamento il quale, a sua volta, dovrà approvarlo con una legge votata a maggioranza assoluta, secondo la norma – sopra ricordata – della Costituzione vigente. Non a caso il quesito a cui hanno risposto i cittadini lombardi e quelli veneti consiste nella semplice, banalissima richiesta “se essi intendano intraprendere il percorso” volto ad attivare il processo di cui all’art. 116, III comma al fine di ampliare i poteri regionali. Nulla di decisivo dunque, ma solo un primo input a forte natura simbolica, proprio della normale dialettica tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, quest’ultima da considerarsi come aspetto ineludibile della prima.

Il vero punto nodale che si prospetta oggi a conclusione del percorso referendario è un chiarimento su quali saranno poi le richieste da avanzare al Governo e rispetto alle quali – non va dimenticato – occorre l’assenso degli enti locali delle Regioni interessate da richiedersi ai rispettivi Consigli delle Autonomie Locali¹⁵, nonché la coerenza con le logiche del federalismo fiscale rimasto a mezza via tra una legge delega a forte impianto innovativo e i molti decreti attuativi ancora da emanarsi.

E in questa direzione può essere utile ricordare, come fece Roberto Bin ai tempi delle prime richieste di attuazione dell’art. 116, III comma¹⁶, che molte delle richieste avanzate in passato dalla Lombardia avrebbero potuto avere risposte anche diverse rispetto al percorso – in realtà abbastanza tortuoso e fortemente indeterminato – previsto dalla Costituzione.

politecnico regionale), funzioni che in Lombardia sono già state sviluppate tramite la ben più semplice procedura degli accordi con il Governo.

¹⁵ Cfr. E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 2011, p. 205 ss.: “riteniamo quindi dimostrata la riferibilità dell’espressione «sentiti gli enti locali» di cui all’art. 116 comma terzo Cost. a un parere obbligatoriamente reso da parte del CAL, con modalità definite, o da definirsi – non potrebbe essere altrimenti – con legge regionale”.

¹⁶ Cfr. R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, p. 9-18.

Ricordava infatti Bin in un articolo del 2007 che nel settore della tutela ambientale si sarebbe potuto procedere tramite la legislazione ordinaria, che per i beni culturali il percorso dell'art. 118, III comma, avrebbe potuto svolgere la medesima funzione della richiesta di attivazione dell'art. 116, che in tema di giustizia di pace (tra l'altro una funzione amministrativa assai costosa) meglio sarebbe stato porre in essere una collaborazione di natura amministrativa piuttosto che richiedere ulteriori poteri legislativi e via discorrendo. In estrema sintesi, le tesi ai tempi dominanti erano volte a sostenere come – più che tramite il 116 III comma – maggiore autonomia si sarebbe potuta ottenere insistendo su una attuazione meno centralistica del nuovo Titolo V e non su percorsi alternativi¹⁷. Traspare infatti nello stesso saggio che, a parere dell'autore, le richieste – lette in filigrana - non riguardavano tanto un incremento delle competenze quanto un esercizio corretto dei poteri dello Stato visto che, invece, “la legislazione ordinaria e i comportamenti ostruzionistici e non collaborativi delle strutture ministeriali impediscono alla Regione di esercitare adeguatamente i poteri loro conferiti dalla Costituzione”.

9. Se, lette oggi, queste affermazioni contengono una parte anche consistente di verità, è pur vero che la conclusione, volta a insistere sull'attuazione del Titolo V come contrapposta alle richieste formali di maggiore autonomia, è decisamente fuori tempo, o meglio fuori tempo massimo. La crisi economica, scoppiata poco dopo le riflessioni ricordate, non ha che esasperato le logiche centralistiche stigmatizzate in quella sede, probabilmente impedendo l'adeguata implementazione delle soluzioni ordinarie lì suggerite e imponendo la necessità di scelte politicamente più forti e più dirompenti.

La prassi dei tagli lineari, che ignora la differenziazione puntando su una semplicistica uniformità, si pone infatti come alternativa alla ben più interessante prospettiva di “governare la differenziazione”¹⁸; essa ha spinto ad accentuare le richieste di tipo finanziario, fino a quella “di conservare nel proprio territorio tutte le entrate fiscali” che da esso lo Stato centrale ricava¹⁹. Vi sono, certamente, anche prospettive diverse, che scaturiscono dallo sforzo di opporre a tale logica quella della collaborazione “differenziata”, dove la differenziazione è la cifra di un atteggiamento che non fa correre la linea spartiacque tra differenziazione e unità

¹⁷ Si veda R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., op.cit.*, p. 14: “Se (...) si guarda ai contenuti individuati dalla Lombardia, che probabilmente è la Regione in fase più avanzata nella formulazione delle richieste d'intesa, sembra di trovare conferma della difficoltà di individuare richieste specifiche che solo attraverso il particolare meccanismo dell'art. 116 possano essere avanzate. (...) nel settore della comunicazione, è difficile comprendere in quali termini si intenda formulare l'intesa, se non in quelli di una riserva di quota del canone RAI e dei proventi pubblicitari da investire in informazione locale”.

¹⁸ Cfr. A. Poggi, *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V, op.cit.*

¹⁹ Si vedano le ben note dichiarazioni del Presidente Roberto Maroni che vanno nel senso indicato.

ma che mira a comporre la stessa con le logiche dell'unità nazionale. Come è stato detto, "ciò può accadere se si verificano una serie di condizioni ma prima ancora se vi è una comune e reciproca convinzione, che l'unità del sistema è assicurata non già *malgrado* ma *grazie* alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento"²⁰.

²⁰ A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 53, la quale cita il Progetto Toscana 2003 "Ipotesi di autonomia speciale per i beni culturali ex art. 116, comma 3, Cost." disponibile in Aedon, 2003.