

Rivista N°: 4/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 14/11/2018

AUTORE: Lorenza Violini*

L'AUTONOMIA DELLE REGIONI ITALIANE DOPO I REFERENDUM E LE RICHIESTE DI MAGGIORI POTERI EX ART. 116, COMMA 3, COST.**

Sommario: 1. Il percorso irregolare e non ancora concluso delle richieste di “maggiore autonomia” avanzate da alcune regioni italiane. – 1.1. Lombardia, Veneto, Emilia: similitudini e differenze. – 2. L'impianto normativo dell'art. 116, comma 3: aspetti problematici segnalati ieri e attuali ancora oggi. – 3. Ulteriori elementi problematici. – 3.1. I cambi di natura delle materie devolute. – 3.2. il rapporto tra l'intesa e la legge. – 4. Cenno alla storia della rivendicazione dell'autonomia. Il ddl Lanzillotta del 2007/2008. – 5. I primi passi dopo i referendum: la differenziazione regionale alla ribalta. – 5.1. la posizione del Governo. – 5.2. La posizione dell'Emilia Romagna. – 5.3. Il massimalismo lombardo... – 5.4. ... e quello del Veneto. – 5.5. Le trattative fino alla stipula dei tre preaccordi. – 6. I tre accordi preliminari del 28 febbraio 2018: un passo indietro verso l'uniformità? – 6.1. La parte generale dei preaccordi. – 6.2. Gli allegati: tutela e sicurezza del lavoro. – 6.3. Gli allegati: l'istruzione. – 6.4. Gli allegati: la tutela della salute. – 6.5. Gli allegati: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. – 6.6. I rapporti con l'Unione Europea. – 7. I primi passi della XVIII legislatura: solo accelerazione o un cambio di passo? Un quadro ancora in fieri. – 7.1. La nuova spinta politica delle Regioni verso la differenziazione. – 7.2. Le posizioni delle diverse regioni all'abbrivio della nuova legislatura. – 7.2.1. Lombardia. – 7.2.2 Emilia-Romagna. – 7.2.3 Toscana. – 7.2.4. Marche e Umbria: ipotesi di intesa pluriregionale? – 7.2.5 Le prese di posizione delle Regioni del Sud. – 7.3 La proposta di una legge di delegazione avanzata dalla Regione Veneto. – 8. Al di là della differenziazione: le problematiche dell'uniformità da calibrare con le differenze.

1. Il percorso irregolare e non ancora concluso delle richieste di “maggiore autonomia” avanzate da alcune Regioni italiane

Il presente saggio ripercorre le tappe che si sono susseguite, in Italia, a partire dai referendum dell'ottobre 2017 fino alle trattative, ancora in corso, finalizzate a porre in essere una intesa tra Governo e Regioni richiedenti ulteriori poteri secondo quanto previsto dall'art. 116, comma 3 della Costituzione. Al momento di dare alle stampe il lavoro non vi è una con-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.

** Il presente lavoro è stato presentato in una prima versione al Max Planck Institut fuer Voelkerrecht di Heidelberg nell'ambito della serie di conferenze “Dialoghi italiani” il 2 febbraio 2018 ed è stato aggiornato fino al settembre 2018, cioè ai primi mesi della XVIII legislatura.

clusione, anche parziale, su cui si possa riflettere; e tuttavia quanto si è prodotto negli ultimi 12 mesi¹ offre diversi spunti di interesse per comprendere, al di là delle affermazioni risuonate nell'arena politica e sulla stampa, la complessità e la problematicità del percorso; esso, infatti, a tratti riproduce caratteristiche note del regionalismo italiano e a tratti sembra negarne, in radice, la natura, così come stabilita in sede costituzionale, con ciò rendendo difficile, per non dire impossibile, identificarne gli elementi fondamentali se non, appunto, la forte domanda politica di cambiamento. La nota affermazione di Jean Anouilh, presa a motto dal '68 francese, *je veux tout, tout de suite et que ce soit entier*², pare essere, ultimamente, la cifra dell'intera narrazione.

Tale percorso ha attraversato il momento per sua natura complesso e indeterminato del passaggio tra due legislature, resto ancor meno precisabile a motivo del mutato contesto politico e istituzionale che è emerso dalle elezioni del 4 marzo e ora è alla prova dei fatti, che comporta la definizione sia dei contenuti sia degli aspetti finanziari dell'intesa. Esso ha anche visto la tappa intermedia delle cd. Preaccordi, gli accordi preliminari sottoscritti il 28 febbraio 2018, nonché un ampliamento molto significativo del numero delle Regioni che si dicono coinvolte nel processo stesso agli albori della nuova legislatura.

Una ricostruzione dettagliata di tutto quanto accaduto, di quello che è stato detto, scritto e proposto, è ovviamente impossibile, essendo oggetto di cronaca più che di riflessione scientifica. E, tuttavia, il tentativo (certamente correggibile ed integrabile) di dare conto delle molte richieste e di alcuni loro aspetti di dettaglio può dare avvio ad una discussione che, non essendo conclusa, può essere utilmente arricchita oltre che riservare ancora molte sorprese.

1.1. Lombardia, Veneto, Emilia: similitudini e differenze

Mentre mancavano pochi mesi alla fine della XVII legislatura, non lontano dalle elezioni nazionali del 4 marzo 2018, si sono svolti nel nostro Paese, il 22 ottobre 2017, due referendum consultivi, uno in Lombardia e uno in Veneto, finalizzati a raccogliere il consenso delle rispettive comunità regionali³ al fine di dar corso e di presentarsi con maggior forza al

¹ Si può dire infatti che le trattative sono state monitorate e qui riportati all'incirca fino ad ottobre 2018, anche se i dettagli di quanto è accaduto dopo l'estate non sempre sono emersi dalle notizie di stampa e dai diversi comunicati apparsi sui siti, con particolare riguardo al sito www.regioni.it, che è stata una delle più consultate fonti di informazioni per monitorare il processo nel suo insieme ma anche nelle sue diverse sfaccettature, dipendenti dalle diverse concezioni di "autonomia" sottostanti le richieste delle Regioni.

² V. Jean Anouilh, *Antigone*, 1946, p. 74. Questa la citazione completa: "Moi, je veux tout, tout de suite, - et que ce soit entier - ou alors je refuse ! Je ne veux pas être modeste, moi, et me contenter d'un petit morceau si j'ai été bien sage. Je veux être sûre de tout aujourd'hui et que cela soit aussi beau que quand j'étais petite - ou mourir".

³ Espressione usata in C. cost., sent. 365/2007 che ha negato la presenza di "popoli" regionali sovrani diversi dal popolo italiano nel suo complesso e di una sovranità regionale distinta dalla autonomia, che sarebbe invece tipica delle Regioni. Tale distinzione può essere utile a leggere il percorso fatto in questi mesi dalle richieste di "maggiore autonomia" da parte delle diverse regioni coinvolte nel processo, alcune delle quali rivendicano poteri che tendono ad andare oltre il limite, pur incerto, che distingue autonomia da sovranità.

tavolo delle trattative con lo Stato in vista del riconoscimento di più ampi margini di autonomia decisionale⁴.

Le due vicende sono assai simili nel loro impianto istituzionale, visto che i referendum consultivi regionali sono previsti dagli Statuti e dalle relative leggi di attuazione di entrambe le Regioni;⁵ tuttavia, esse presentano tratti di diversità sul piano storico-culturale⁶, che dipendono anche da elementi di carattere squisitamente geografico. Da quest'ultimo punto di vista, va ricordato che il Veneto, con il territorio stretto tra due Regioni a Statuto Speciale, da tempo - e precisamente dal 1997 - va rivendicando analoghe forme di specialità che rendano meno stridente il diverso trattamento rispetto alle Regioni friulana e trentina, favorite da uno speciale regime tributario e fiscale.

Questa "speciale" (e quanto mai svantaggiosa per l'effetto che produce nel generare comparazione tra le plateali diversità i due tipi di Regioni) collocazione geografica del Veneto e la storia di rivendicazioni che caratterizza questa Regione si è rispecchiata negli antefatti del referendum⁷; qui, infatti, i quesiti referendari originariamente proposti erano assai più ampi e complessi, in quanto volti, ancora una volta, a portare la Regione verso un regime autenticamente speciale. Tali quesiti e le ambizioni di autonomia in essi contenute erano stati fortemente ridimensionati dalla Corte Costituzionale la quale aveva lasciato solo sussistere (forse anche un po' a malincuore) il quesito relativo alla richiesta di attuazione delle procedure previste dall'art. 116, comma 3, della Costituzione⁸.

Sempre per rimarcare la differenza tra la situazione della Lombardia e quella del Veneto, assai più simile ad una istanza di tipo secessionista sul piano culturale e, sul piano istituzionale, finalizzata ad un riconoscimento di autentica specialità, va detto che la stessa scelta del giorno in cui celebrare la consultazione ha avuto natura fortemente simbolica. Si ricordi, infatti, che il 22 ottobre cade l'anniversario della secessione del Veneto all'Italia avvenuta, sempre per via referendaria, nel 1866.

⁴ Di recente, su questo tema, E. Arban, *The Referenda for more Autonomy in Veneto and Lombardia: Constitutional and Comparative Perspectives*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, I, 2018, che mette in luce i molteplici fattori di differenziazione tra i referendum e il sostrato politico culturale che li regge. Contro la "specialità" regionale e la logica impietosa dell'uniformità, che non è stata in grado di creare vera eguaglianza ma solo egualitarismo già G. Mor, *Le regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 204, ss.

⁵ Cfr. Massimo Carli, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, fasc. 3, pp. 7.

⁷ Ludovico A. Mazzaroli, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di "autonomia" che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 17, pp. 39.

⁸ Corte cost., sent. n. 118/2015. I quesiti proposti dalla Regione erano, nella legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15: "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale? Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia? Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi? Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale? Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?" e, nella legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?". La Corte ha dichiarato incostituzionali tutti i quesiti tranne il secondo della prima legge richiamata. Per ulteriori approfondimenti, si veda A. Morrone, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 20, pp. 7.

Quand'anche non scevra di intenti polemici nei confronti dello Stato centrale, di altra natura è da considerarsi la rivendicata "specialità" della Regione Lombardia, che ambisce a maggiore autonomia in forza della sua posizione di rilievo nel sistema economico del Paese, con un prodotto interno lordo pro capite superiore alla media UE, il debito pro capite più basso d'Italia, la paternità di un terzo dell'export nazionale, un tasso di disoccupazione inferiore solo al Baden-Württemberg, e un apporto alle finanze nazionali ampiamente al di sopra di quanto viene reso ai cittadini lombardi in termini di servizi⁹.

Alle due Regioni referendarie si è poi aggregata l'Emilia-Romagna, regione ricca, ideologicamente orientata "a sinistra" e quindi tendenzialmente in sintonia con il Governo allora in carica, diversamente dalle due precedenti regioni, tradizionalmente caratterizzate da un elettorato "di destra", più portate a criticare la linea politica del Governo nazionale soprattutto in quanto tendenzialmente centralista. Anche per rimarcare la sua diversa posizione in merito alla natura delle richieste, l'Emilia ha attivato senza alcun referendum le procedure dell'art. 116, comma 3, chiedendo direttamente al Governo Gentiloni, contestualmente ai referendum stessi, di entrare in trattativa per la sottoscrizione dell'intesa, come anticipato dal Presidente della Regione nell'agosto del 2017.

Già questo primo elemento consente di trarre una considerazione semplice, quasi banale, ovverossia che vi sono molti modi e molte forme di concepire e di attuare le richieste di maggiore autonomia, sia sul piano politico – in cui si può distinguere tra logiche di collaborazione e tendenze alla contrapposizione con lo Stato centrale - sia sul piano procedurale. Diverse sensibilità istituzionali, diverse culture politiche, diversi percorsi istituzionali: niente di più e niente di meno. Vedremo lungo il percorso che va dalla stagione referendaria al primo semestre della nuova legislatura come questo acuirsi della tendenza alla diversità in opposizione alla perdurante filosofia dell'uniformità che determina, oggi come in passato, il rapporto tra i due livelli di governo, si è andato sviluppando e come si svilupperà nei mesi a venire.

2. L'impianto normativo dell'art. 116, comma 3: aspetti problematici segnalati ieri e attuali ancora oggi

Da collante "uniformante" tra i diversi soggetti istituzionali che hanno lanciato la sfida della differenziazione ha giocato, in questa prima fase, la dimensione costituzionale. E, inve-

⁹ Questa "specialità lombarda" e la consapevolezza politica che ne deriva si evince agevolmente dalle Deliberazioni del Consiglio Regionale Lombardo del 2015. Cfr. D.c.r. 17 febbraio 2015 - n. X/637 Ordine del giorno concernente le materie oggetto dell'intesa tra lo Stato e Regione Lombardia e D.c.r. 17 febbraio 2015 n. X/638 Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost. Per altri dati, si suggerisce di visitare il sito www.lombardiaspeciale.lombardia.it, costantemente aggiornato con dati e descrizioni delle diverse politiche. Quanto ai contributi lombardi alla spesa pubblica, gli ultimi calcoli compiuti per quantificare il cd. "residuo fiscale" mettono in luce come ogni cittadino lombardo contribuisca alla spesa pubblica con cifre ampiamente superiori rispetto a quanto riceve in cambio dallo Stato per servizi. Si tratta di calcoli su cui la discussione è ancora in atto. I dati più aggiornati in www.truenumbers.it, che fa riferimento a fonti di Eupolis Lombardia. V. anche F. Tuzi, *Residuo fiscale: cosa dicono i numeri*, www.lavoce.info.

ro, pur con i tratti diversi sopra evidenziati, i due referendum e le richieste emiliane si basano tutte, come si è già detto, sull'art. 116, comma 3, della Costituzione, inserito nella trama costituzionale all'inizio di questo secolo quando, con le due leggi costituzionali del 1999 e del 2001, si era proceduto ad una globale riforma del Titolo V, parte II della Costituzione italiana, dedicato alle Regioni. Tale riforma, dalla storia assai tormentata, era stata approvata con una notevole fretta alla vigilia delle elezioni politiche nazionali del 2002 con l'intento, da parte delle forze di governo di centro-sinistra, di fare proprie, agli occhi dell'elettorato, le rivendicazioni autonomistiche portate avanti dalla Lega Nord, forza politica in ascesa e per questo molto temuta dall'allora classe dirigente¹⁰.

L'inserimento dell'articolo in esame sconta la fase convulsa in cui la riforma ha visto la luce, che ha concorso ad accentuarne le carenze sul piano della tecnica legislativa. Eppure, forse proprio in quanto appena tratteggiato nelle sue linee essenziali, tale impianto normativo consente di fare sintesi della diversità che caratterizza le Regioni italiane e che si è espressa in varie occasioni, da ultimo nella fase referendaria di cui si tratta.

Esso così prevede: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) (norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e beni culturali) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119". Sul piano procedurale si dice poi soltanto che "La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

L'analisi testuale della norma consente, *ictu oculi*, di metterne in luce soprattutto gli elementi di problematicità. Essa, infatti, sul piano costituzionale, apre ad una parziale (e limitata ad alcune materie) attenuazione della rigidità del regime delle competenze delle Regioni stabilite in Costituzione poiché consente al combinato disposto dell'intesa e della legge ordinaria (da approvarsi con la maggioranza assoluta¹¹) di derogare all'uniformità delle regole

¹⁰ La riforma, tuttavia, non riuscì a neutralizzare il successo che tale partito ottenne, unitamente ai partiti della coalizione di Centro-Destra, nelle elezioni. Vede l'art. 116, comma 3, come ulteriore tentativo (che si affianca e rafforza l'intento di fondo dell'intera novella costituzionale) di dare voce alla forte domanda di autonomia che caratterizzava alcune Regioni italiane, soprattutto le più forti economicamente, L. Vandelli, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Atti Convegno Astrid-Cranec, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/09/Prospettive-di-differenziazione-regionale-dalle-autonomie-speciali-alle-ulteriori-forme-e-condizioni-di-autonomia-ex-art.-116-della-Costituzione.pdf>. Per un ripensamento dell'idea delle Regioni e dello Stato come livelli di governo, in vista di una più coerente valorizzazione del principio autonomistico, cfr. Q. Camerlengo, *Stato, Regioni ed enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 47-97

¹¹ Come è noto, la legge in questione deve essere votata a maggioranza assoluta, il che comporta un incremento del livello di tutela rispetto alla maggioranza politica, non paragonabile tuttavia alle garanzie connesse alla rigidità costituzionale. Si tratta di un esito forse non felice di cambiamenti progressivi nella elaborazione della norma (da legge costituzionale della proposta d'Onofrio durante la Bicamerale D'Alema, al testo che prevedeva una legge costituzionale senza intesa fino alle scelte compiute dalla Camera che prevedeva una legge a maggioranza assoluta recepente l'intesa, legge da sottoporre a referendum da parte del popolo regionale al testo attuale). Il percorso è ricostruito da A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale 1/2007*, sul punto v. in particolare p. 146.

costituzionali relative ai poteri legislativi (ma non solo) delle Regioni a statuto ordinario; uniformità, rigidità e staticità che solitamente caratterizzano i regimi federali propriamente detti¹². Di conseguenza, l'ampiezza dell'autonomia legislativa regionale, oggi garantita in sede costituzionale, se incrementata tramite la procedura di cui all'art. 116, comma 3, è destinata ad affievolirsi per la parte relativa a detti incrementi, creando una sorta di doppio regime delle competenze, uno ordinario e stabile, garantito costituzionalmente, e uno incrementale ma lasciato, almeno in parte, alla volontà politica di Stato e Regioni. Se questo regime misto si generalizzasse, coinvolgendo la maggior parte delle Regioni e per tutte le materie contemplate dall'art. 116, comma 3, e perdesse dunque la sua natura di richiesta eccezionale, allora la questione, già sollevata in dottrina, se la rigidità costituzionale del regime delle competenze abbia natura di "principio fondamentale" riemergerà e richiederà opportuni approfondimenti¹³.

Ulteriore elemento di problematicità della norma dell'art. 116, comma 3, è dato dal fatto che non esiste una legge generale attuativa di tale articolo¹⁴, che faccia da argine alla volontà politica rispetto alle scelte in esame, volontà che ha finito – in passato – per essere l'unico arbitro dell'attuazione/inattuazione della norma stessa, bloccando con la semplice

¹² Sulle differenze tra "federalismo" e "autonomismo" come di due modelli in contrapposizione si veda da ultimo B. Baldi, *Paper* presentato al *Convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, 6-8 settembre 2018, Panel su *"Equilibri instabili nel rapporto centro periferia: la nuova autonomia di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto"*, in corso di pubblicazione; cfr. inoltre V. Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, che ricorda come la dottrina costituzionalista non ami la logica del *tertium genus* tra Regioni speciali e Regioni ordinarie per quelle Regioni che addivenissero ad una forma di autonomia "differenziata" o "rafforzata".

¹³ Il tema può essere, per ora, lasciato aperto, benché di non scarsa rilevanza, anche sul piano pratico, soprattutto con riguardo alla permanenza degli accordi finanziari; da quest'ultimo punto di vista la questione si porrebbe nel caso in cui il Parlamento decidesse di revocare la concessione della maggiore autonomia senza previa intesa. In passato, la questione era stata affrontata e risolta nel senso indicato da A. Morrone, *cit.* p. 145. Più radicale la posizione di Francesco Palermo che considera il principio di differenziazione (analogamente al principio concordatario e al principio di bilateralità proprie degli art. 7 e 8 Cost.) come un principio supremo non modificabile neppure in sede di revisione costituzionale e che, di conseguenza, non consente di modificare una legge, approvata a maggioranza assoluta sulla base dell'intesa, nemmeno per tramite di una legge costituzionale (F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 e 56); tale legge viene definita in questa sede come una "norma negoziata quasi costituzionale".

¹⁴ Secondo alcuni autori, la mancanza di una legge di attuazione avrebbe impedito l'attivazione dei meccanismi dell'art. 116, comma 3, trattandosi di una norma costituzionale non autoapplicativa (A. Morrone, 2007, *cit.*, p. 154): sostiene il contrario M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, pp.146-7) che sottolinea il carattere politico – e quindi necessariamente informale – delle scelte regionali e governative nell'attivare il processo e nel pervenire ad una intesa. A sua volta, O. Chessa (in *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-Cranec, 27 giugno 2017 *cit.*) sostiene che il problema è di sola interpretazione costituzionale e non di attuazione; trattandosi di un problema interpretativo, diverse sono le interpretazioni possibili, cosicché – correttamente – l'espressione "iniziativa regionale" è stata letta ora come iniziativa di tipo politico, volta ad intraprendere le trattative con il Governo, ora di tipo formale, comportando che vi sia una vera e propria iniziativa legislativa da parte delle Regioni da presentare al Parlamento nelle forme di cui all'art. 121 Cost. Questa la soluzione adottata dal Veneto e ritenuta corretta da Chessa, *cit.*, p. 11. E, tuttavia, anche altre possono essere le forme con cui la Regione può prendere tale iniziativa, come dimostra la prassi, in principio non contestata da nessuno. Anche perché, se si giungesse ad una intesa non approvata poi dal Parlamento, si potrebbe procedere a darvi attuazione per quanto riguarda le sole funzioni amministrative.

inerzia del governo nazionale i tentativi regionali anche molto determinati di giungere a risultati favorevoli alla domanda di autonomia presente in molte parti del Paese¹⁵.

E, ancora: sotto le specie di una apertura all'incremento di autonomia, da valutarsi positivamente, la norma in esame si caratterizza per una formulazione assai generale. Non definita, in particolare, risulta la natura specifica di quelle che il testo costituzionale definisce *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* da attribuirsi alle regioni richiedenti.

Tale espressione apre ad una serie di quesiti interpretativi non ancora interamente sciolti visto che, in pratica, fermo il riferimento costituzionale alle "materie" della competenza legislativa previste dall'art. 117 Cost., ciascuna Regione ha elaborato le proprie richieste in forme diverse (ora un pdl, il Veneto, ora Risoluzioni del Consiglio regionale nelle altre 2 Regioni) comprendendovi funzioni, compiti e rivendicazioni di varia natura, ultimamente finanziarie.

E, invero, la Regione Lombardia ha organizzato le proprie richieste a partire dalle Aree in cui si riparte l'amministrazione regionale (Area Istituzionale, Area Finanziaria, Area Ambiente e Protezione civile, territorio e infrastrutture, Area Economica e del Lavoro, Area Cultura, Istruzione e Ricerca Scientifica, Area Sociale e Sanitaria, Rapporti con gli enti locali e definizione del sistema istituzionale interno) e ha declinato, nell'ambito di ciascuna area, competenze e funzioni riferite alle diverse materie previste dall'art. 116, comma 3; tali richieste sono formulate talvolta in modo generico ("la Regione richiede il riconoscimento di un ruolo più incisivo nel settore della comunicazione"....) talaltra in modo molto specifico e di dettaglio, senza apparente connessione con funzioni legislative o amministrative (.... "con conseguente impiego a livello regionale, di una quota del canone Rai versato dai cittadini in Lombardia e dei proventi pubblicitari")¹⁶.

A sua volta, l'Emilia Romagna fa riferimento a 4 aree ritenute strategiche per la Regione (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; ad esse ha aggiunto alcune richieste complementari relative al coordinamento della finanza pubblica, alla governance isti-

¹⁵ Alcuni dei passi di quei percorsi, per quanto riguarda la Lombardia, sono ricostruiti da L. Dainotti, L. Violini, *Il referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni* 2018, p.711 ss.

¹⁶ Così si legge nella Risoluzione lombarda, Area Istituzionale, materia "ordinamento della Comunicazione": "la Regione richiede il riconoscimento di un ruolo più incisivo, con conseguente impiego a livello regionale di una quota del canone Rai versato dai cittadini residenti in Lombardia e dei proventi pubblicitari. In particolare si vuole incrementare il sostegno all'informazione locale attraverso l'attribuzione di risorse certe e con criteri di riparto regionali, con l'obiettivo di migliorare la qualità della comunicazione, della qualificazione professionale, con effetti positivi sull'incremento occupazionale, in considerazione dei servizi pubblici svolti a favore delle comunità locali. Per consentire di governare il sistema regionale delle comunicazioni in modo flessibile e aderente alle esigenze dei cittadini consumatori e all'evoluzione del mercato, favorendo in tal modo lo sviluppo e la convergenza multimediale, si intendono inoltre acquisire attraverso il Corecom le rispettive competenze in capo all'Autorità per le Comunicazioni "; seguono richieste relative alla produzione e distribuzione della digitalizzazione e della multimedialità, banda larga e comunicazione di pubblica utilità. Questo "stile" di richiesta si rinviene anche in altri casi e mostra una propensione a estendere molto l'ambito delle richieste stesse senza particolari specificazioni rispetto a funzioni specifiche, sia legislative sia amministrative. Tale specificazione spetterà alla Giunta e agli Assessori impegnati nei "tavoli romani" con le burocrazie ministeriali, che dovranno poi in concreto stilare l'intesa.

tuzionale¹⁷ e alla partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea) e non sembra dare eccessiva importanza alla funzione legislativa preferendo ottenere tutti quegli strumenti che le consentano di dare piena attuazione a determinate politiche e non a tutto il complesso delle possibili funzioni ottenibili dallo Stato.

Ancora diversa la posizione di partenza del Veneto il quale, nella proposta di legge nazionale del novembre del 2017, avanza la richiesta di ulteriori funzioni sostanzialmente riproducendo, all'art.1, tutte le competenze costituzionali così come elencate nell'art. 117 e richiamate dall'art. 116; si tratta in questo caso di una proposta massimale, cui fa seguito all'art. 2 la richiesta – fin qui ignorata dal governo nazionale – di attribuire come quote di compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione, i 9/10 del gettito Irpef, dell'Ires e dell'IVA. Quanto alle richieste specifiche, esse vengono organizzate per “Settori organici” (v. Rubrica del Capo II della proposta di legge) distinti in 22 sezioni, alcune comprendenti singole materie (ad es., Sez. I – Istruzione) altre aggregando materie diverse in funzione di razionalizzazione dei diversi titoli competenziali, tutti connessi all'unico scopo di tutela dei beni presenti sul territorio (ad es., Sez. II – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nonché la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e organizzazione di attività culturali); tutte queste richieste si riferiscono a funzioni legislative da trasferire alla Regione, che intende evidentemente accentrare in sé una parte importante dell'attività legislativa fin qui svolta dallo Stato insieme, naturalmente, alle relative risorse.

Come si vede, in questa prima fase si assiste ad una spiccata differenziazione delle richieste regionali, che vengono formulate secondo schemi e concezioni proprie e con diversi atti (pdl in Veneto, Risoluzioni Consiglieri in Lombardia e in Emilia), con commistioni tra funzioni amministrative e legislative.

Il fenomeno non è, ovviamente, nuovo. Anche in passato la reciproca influenza tra funzioni amministrative e funzioni legislative ha connotato i diversi trasferimenti che hanno dato forma all'autonomia regionale. E, invero, nella storia del regionalismo italiano, il trasferimento delle *funzioni amministrative* dal centro al livello regionale aveva determinato l'estensione dei poteri legislativi delle Regioni stesse, una estensione in molti casi inferiore alle *materie* previste in Costituzione. Questa sorta di peccato originale del regionalismo nostrano si è manifestato fin dagli anni Settanta, all'epoca del trasferimento alle Regioni di una prima tranche di funzioni amministrative¹⁸, a seguito del quale alle Regioni fu consentito di legiferare unicamente in quegli ambiti e non su tutta la materia, che lo Stato avrebbe dovuto

¹⁷ In materia è interessante la richiesta, peraltro ignorata dal Governo, di avere riconosciute “competenze amministrative e legislative differenziate ai fini dell'accrescimento in capo alla Regione dei poteri di definizione del sistema istituzionale interno alla Regione Emilia Romagna al fine di consentire la realizzazione di innovativi modelli di *governance* istituzionale nonché il riconoscimento della potestà regionale di procedere, d'intesa con le amministrazioni locali, anche ad una diversa allocazione di funzioni amministrative”. Analoga richiesta era stata avanzata dalla Lombardia, segno evidente della difficoltà incontrata dalla Regione nel regolamentare e organizzare il proprio territorio e gli enti territoriali ivi insediati.

¹⁸ Legge delega 382, d. lgs nn. 8 e 9/72, che attuano la delega dell'art. 17, l. 281/70. Si veda criticamente Grottanelli De' Santi, *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972.

regolamentare solo sulla base dei principi generali contenuti nelle leggi quadro, abbattendo sensibilmente parte dei propri apparati burocratici.

Da notare, sul tema, come sia la stessa Costituzione a prevedere, con riferimento a funzioni amministrative riconducibili a materie esclusive (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali), che esse possono essere regolamentate (con legge dello Stato) tramite forme di coordinamento tra Stato e Regioni. Si può dire quindi che sussiste la tendenza a mettere al centro dei processi di devoluzione di funzioni alle Regioni le funzioni amministrative, ora tramite forme di cooperazione (art. 118) ora tramite attribuzione, con un procedimento speciale, anche di funzioni legislative. Il che ha una sua ragionevolezza dal punto di vista delle Regioni perché comporta, al contempo, il trasferimento delle relative risorse, finalizzate all'esercizio in autonomia dei compiti acquisiti.

Se questo è vero, si può allora trovare traccia di un ulteriore elemento di originalità delle richieste venete rispetto al processo in atto, dal momento che la Regione Veneto ha posto l'accento proprio sulle funzioni legislative, così distanziandosi dal modello delle Regioni ordinarie per avvicinarsi maggiormente al modello delle Regioni speciali.

3. Ulteriori elementi problematici

Se, da un lato, la struttura aperta della norma costituzionale consente di fare sintesi della diversità che caratterizza le Regioni italiane e che si è espressa in varie occasioni, da ultimo nella fase referendaria di cui si tratta, dall'altro, tale apertura può essere vista come sintomo di debolezza della norma costituzionale¹⁹; una norma su cui anche la dottrina, che ha pur ampiamente riflettuto²⁰, è giunta a risultati interpretativi non condivisi, lasciando ancora oggi insolute problematiche con cui la prassi del post-referendum e la nuova legislatura si devono confrontare

3.1. I CAMBI DI NATURA DELLE MATERIE DEVOLUTE

Un primo nodo da sciogliere riguarda la qualificazione delle materie trasferite alle Regioni (nell'ambito della tripartizione offerta dall'art. 117 Cost.) e l'estensione dei poteri residuali di cui rimarrebbe titolare lo Stato. E, invero, ove si realizzasse la auspicata devoluzione di "materie" al livello regionale, come conseguenza del risultato ampiamente positivo dei due referendum e delle successive trattative intraprese tra Governo e Regioni, se tale devoluzio-

¹⁹ Oltre agli elementi evidenziati, già Morrone metteva in luce come la molteplicità di fonti che regolano l'autonomia regionale – dalla Costituzione, agli Statuti, alle future leggi di autonomia negoziata ecc. – finisce per complicare il sistema "rendendo più ardua la definizione degli spazi di intervento degli enti territoriali", cosicché "la certezza delle sfere di attribuzione, presupposto essenziale perché vi possa essere autonomia, viene assicurata attraverso una poco razionale frammentazione delle fonti di disciplina" (cfr. A. Morrone, *cit.*, p. 140).

²⁰ A. Morrone, *cit.*, p. 140; cfr., altresì, N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57.

ne si attuasse nei confronti delle materie concorrenti, potrebbero tali materie cambiare di status e rientrare tra le materie di competenza residuale delle regioni?²¹ Oppure, se le materie devolute fossero di natura esclusiva statale, si potrebbe pensare ad un cambio radicale di segno, facendole di diritto passare tra quelle concorrenti o persino tra quelle residuali? Un esempio per tutti è offerto dalla materia “norme generali sull’istruzione”, oggi di competenza esclusiva statale, cui unire richieste nell’ambito della materia “istruzione”, oggi concorrente. Se venissero accolte le richieste delle Regioni di ampliare le proprie competenze rispetto a questa materia, quali saranno – se ve ne saranno – poteri residui in capo allo Stato centrale?

La perdurante sostanziale indeterminatezza rispetto a tali quesiti si evidenzia soprattutto quando la richiesta riguarda specifiche funzioni amministrative, collegate a funzioni legislative che si richiedono, sovente con la formula “nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali” o con riferimento alla legislazione di settore. Un esempio interessante è, per quanto riguarda il lavoro, il riferimento al d.lgs. 150/2015, che dichiara alcuni articoli del decreto stesso “livelli essenziali delle prestazioni”, da garantire in ogni Regione, “anche al fine di tener conto della situazione di fatto e delle peculiarità territoriali”²².

L’impressione che si ricava è che, in ultima analisi, le Regioni vogliano svincolarsi da un eccesso di centralismo nella ripartizione delle risorse finanziarie ed è solo in funzione

²¹ La questione, già posta da G. Di Cosimo, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, nr. 1/2018, p. 64 ss. viene oggi rimessa sul tappeto da Stefano Bruno Galli, assessore della Lombardia, il quale esplicita che intento della Regione è quello di far traslare alcune materie, ora nell’alveo della competenza concorrente, nell’ambito della competenza esclusiva regionale. Interessante, in merito, la seguente osservazione di Di Cosimo: «La stessa previsione del d.d.l. governativo del 21 dicembre 1997 secondo cui “La legge indica le norme contrastanti con l’intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata” potrebbe essere letta in questa prospettiva: saltano i limiti previsti dai principi fondamentali e quindi cessano di essere applicabili le norme statali che li prevedono; o meglio, posto che le leggi statali non li indicano espressamente, cessano di essere vincolanti i principi fondamentali ricavati in via interpretativa (p. 65)». L’autore analizza la questione operando un distinguo tra materie. Si pensi alla materia ambiente; quest’ultima si pone già di per sé come tema sensibile, dal momento che la dottrina ha letto la sua inclusione nel novero delle materie di cui all’art. 116 Cost. come forma di risarcimento per aver incluso la stessa tra le competenze esclusive statali. Ciononostante, è possibile che la materia transiti da esclusiva statale a residuale regionale a fronte di una giurisprudenza costituzionale che ha definito l’ambiente un “valore” perseguibile anche dal legislatore regionale? Evidentemente no, essendo impossibile impedire allo Stato di intervenire esso stesso a tutelare un simile valore in settori di competenza regionale tramite le clausole trasversali, potendosi al più scorporare alcune funzioni. Come dice l’Autore, «Queste controindicazioni portano a ritenere che una materia attualmente classificata fra le esclusive statali non possa passare per intero alla potestà residuale regionale. Il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce però che in forza dell’art. 116, comma, 3 Cost. *se ne scorpori una parte per farla transitare alla potestà residuale* (enfasi aggiunta)». Come ricorda sempre l’Autore, «Il punto nodale è, in definitiva, quanta parte e quale parte della materia scorporare per assegnarla alla Regione che invoca maggiore autonomia per mezzo del regionalismo differenziato. A questo riguardo, oltre alla necessità che siano definiti i confini delle materie, ovvero definito il quadro delle competenze regionali, occorre che le Regioni sappiano bene cosa domandare e non si limitino a richieste generiche, magari motivate prevalentemente da ragioni politico/simboliche» (*ivi*, p. 67). Si veda altresì 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*, nr. 4, 2017, p. 757 ss.

²² Art. 28, Livelli essenziali delle prestazioni: «1. Ferma restando le necessità di prevedere obiettivi annuali ai sensi dell’articolo 2 del presente decreto, anche al fine di tener conto della situazione di fatto e delle peculiarità territoriali, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni le norme contenute nei seguenti articoli del presente decreto: a) articolo 11, comma 1, lettere da a) a d); b) articolo 18; c) articolo 20; d) articolo 21, comma 2; e) articolo 23».

dell'attrazione di tali risorse che vengono formulate le istanze di ulteriori poteri, giustificando tali richieste con una vera o presunta miglior capacità di gestione e utilizzo delle risorse stesse.

E in effetti, in molti casi, le funzioni che le Regioni già svolgono, per effetto dei tanti tagli a cui è stata sottoposta la materia, hanno urgente bisogno di essere integrate – per essere esercitate con efficacia e senza sovrapposizioni con funzioni di altri enti – con tutte quelle funzioni amministrative contigue che consentano alla Regione di agire con efficienza (si pensi ad esempio alla funzioni di controllo, tassello cruciale per la progettazione, attuazione e verifica delle politiche di determinati settori). Esse sono infatti chiamate, per rispondere alla loro natura di enti politici, non solo a svolgere singole funzioni secondo il modello burocratico del decentramento ma anche a dare attuazione piena a politiche regionali integrate, da porre in essere sulla base di proprie strategie, senza essere frenate o intralciate dalle scelte normative e amministrative compiute a livello centrale; a questo scopo anche la potestà di regolamentare tali funzioni dovrebbe passare alla Regione, che potrebbe di conseguenza avere campo libero rispetto al comparto. Detto in altre parole, il disegno autonomistico delle Regioni ha per oggetto politiche settoriali (lavoro, istruzione, ambiente ecc..) e non soltanto singole “materie” divenute nel frattempo qualcosa di interamente “dematerializzato” dalla giurisprudenza costituzionale. È per questo, e non per un semplice incremento quantitativo di normazione, che può essere utile estendere i poteri regolatori regionali, svincolandoli dalle norme statali vigenti.

Questa trasformazione, che vede un passaggio dalla centralità della regolazione alla centralità delle politiche²³, da attuarsi tramite un completamento delle funzioni amministrative e dalla reiterata richiesta di “finanziamenti certi”, è particolarmente evidente nelle scelte compiute dal Consiglio Regionale emiliano²⁴. Come accennato, il documento redatto dalla Regione chiede di poter realizzare politiche di settore, con tutta evidenza accogliendo il suggerimento formulato da Roberto Bin già nel 2008, a seguito della prima ondata di richieste di attuazione dell'art. 116, comma 3, secondo cui “in un percorso corretto ... non si dovrebbe incominciare da una astratta rivendicazione di competenze. Si dovrebbe piuttosto iniziare dall'individuazione di obiettivi, di politiche che la Regione vuole avviare”²⁵.

Se letta in quest'ottica, la problematica del cambio di segno delle funzioni legislative risulta, tutto sommato, secondaria: rispetto a singole funzioni amministrative, le funzioni regolatorie saranno sempre in qualche modo da condividersi con lo Stato, cui competono a vario titolo (principi fondamentali o determinazione normativa delle materie trasversali) poteri di normazione generale i quali, tra l'altro, si configurano sempre più spesso come normative

²³ Sulle “politiche”, piuttosto che sulle “materie”, v. R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 509-528.

²⁴ Risoluzione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna nr. 5321 dell'8 ottobre 2017, con ivi l'elencazione degli atti prodromici posti in essere dalla Giunta Regionale a partire dalla nota del Presidente del 9 agosto 2017.

²⁵ R. Bin, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcuni tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, nr.1/ 2008.

di carattere tecnico, emanate per regolamenti governativi, ministeriali o linee guida, che semplicemente integrano le leggi di settore senza abrogarle²⁶.

Ed è per questo, come si dirà più avanti, che si potrebbe riconsiderare una norma che era stata inserita nel pdl Lanzillotta del 2007²⁷, secondo cui le leggi di approvazione delle intese avrebbero dovuto anche elencare le norme nazionali che non avrebbero dovuto più trovare applicazione in sede regionale. Tale regola, se posta in essere anche nell'ambito delle intese, potrebbe innescare un processo di identificazione delle funzioni *a contrariis*: non attraverso una domanda "positiva" di funzioni legislative ma chiedendo di essere svincolati – nell'esercizio di proprie funzioni o di funzioni aggiuntive, ottenute tramite l'intesa – dal rispetto delle norme statali vigenti in materia²⁸; detto altrimenti, sarebbe molto più efficace e meno foriero di contenzioso se le richieste regionali fossero formulate non solo come domande di *attribuzione di competenze* ma anche come elenchi di normative *relative a quanto non si dovrebbe più considerare vincolante* per le Regioni ad autonomia differenziata affinché esse possano elaborare e attuare propri disegni politici e proprie strategie in determinati comparti. Questo modo di avanzare richieste si rinviene, tra l'altro, in molti dei documenti fin qui analizzati (quelli prodromici all'intesa) nei quali talora si invoca la facoltà di poter derogare a determinate normative nazionali.

3.2. IL RAPPORTO TRA L'INTESA E LA LEGGE

Altro tema che la dottrina aveva già affrontato al momento della riforma costituzionale è il rapporto tra intesa e legge di recepimento dell'intesa ai fini della specifica devoluzione delle competenze. La tesi che ha prevalso è quella della indipendenza tra i due atti i quali sono quindi entrambi a pieno titolo elementi necessari per l'acquisizione delle nuove funzioni regionali. Una volta stipulata l'intesa, spetta al Governo presentare il relativo disegno di legge al Parlamento; tale potere può anche essere esercitato dalla Regione a norma dell'art. 121 Cost. e, nel caso in cui vi siano diversi progetti di legge, spetterà alle Commissioni parlamentari giungere ad un ddl unitario da presentare all'Assemblea. Ovviamente, data la citata indipendenza dei due atti, non vi è alcun vincolo parlamentare di approvazione.

In questo senso, resta legittima la domanda sul significato del requisito costituzionale della maggioranza assoluta, che non esiste neppure per le intese di cui all'art. 8 Cost., e con questo l'interrogativo sul senso generale della procedura prevista dal 116, comma 3, che mette alla fine del percorso (già di per sé tortuoso) l'ostacolo più difficile da superare. E' for-

²⁶ Per qualche esempio di questo fenomeno nel settore sanitario v. L. Violini, *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni* 2015, 1091 ss.

²⁷ Vedi *infra*, nota 34.

²⁸ Questo pare essere anche il suggerimento desumibile dallo scritto di N. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, nr. 4/2017, p. 625 ss., il quale sostiene che occorrerebbe identificare quali siano i principi fondamentali cui la Regione non deve più attenersi nel caso di una materia devoluta rientrante tra le materie dell'art. 117, comma 3, ma, soprattutto quali siano le leggi ordinarie che non devono più essere applicate alla Regione stessa, le quali creano vincoli ben più incidenti sull'attività normativa e amministrativa regionale, alcune delle quali definite dalla Corte come esplicitazione di tali principi.

se per evitare tale impasse o per accelerare i tempi di approvazione della legge che la Regione Veneto ha presentato al Ministro agli Affari Regionali, in data 17 luglio 2018, un progetto di legge di delegazione a cui dovrebbero far seguito dei decreti delegati volti a precisare le specifiche funzioni da attribuirsi alla Regione. Anticipando quanto verrà detto in seguito, vista la regola di votazione richiesta, meglio sarebbe che l'intesa fosse approvata articolo per articolo e con votazione finale come parte integrante di una vera e propria legge "di approvazione" che comporta il recepimento completo dei contenuti dell'intesa all'interno dell'articolato normativo.

Altra ipotesi prospettabile è che il Parlamento – ai fini dell'approvazione – richieda che vengano apportate alcune modifiche all'intesa; in questo caso, occorrerà riaprire la negoziazione per giungere all'approvazione di entrambe le parti.

L'intesa, a sua volta, crea un vincolo per l'attività parlamentare futura, che non potrà procedere all'abrogazione della legge (rinforzata) se non sulla base di una nuova intesa che specificamente lo chieda, salvo ricorrere alla legge costituzionale attraverso cui modificare l'intera procedura²⁹ o solo la legge in esame³⁰.

4. Cenzo alla storia della rivendicazione dell'autonomia. Il ddl Lanzillotta del 2007/2008

Quelle fin qui esposte sono alcune tra le questioni che la dottrina si è posta sia agli albori della nuova normativa costituzionale, negli anni immediatamente successivi al 2001, sia nel momento in cui – verso la metà del primo decennio – si è assistito ai primi tentativi di servirsi degli strumenti del regionalismo differenziato per dare voce alla propria domanda di autonomia e, anche, di ribellione alla storia di centralismo che ha da sempre segnato il regionalismo nostrano.

Piano dottrinale e piano storico si sono dunque intersecati ed è interessante oggi, di fronte alle nuove sfide, riandare anche in modo molto sintetico alla storia, per trarne qualche spunto che aiuti ad interpretare il momento presente, nelle sue diverse sfaccettature – perché è importante che la differenziazione non venga nuovamente appiattita sotto l'ideologia dell'uniformità. Le questioni affrontate (prevalenza della dimensione amministrativa, progetti di legge per dare un assetto più preciso al processo "solo abbozzato" dall'art. 116 Cost. ecc.) si rinvergono nel corso dei decenni che vanno dagli anni Novanta ad oggi e risultano ancora in parte aperti.

²⁹ Così G. Braga, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. Modugno – P. Carnevale, a cura di, *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1. *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè Milano, 2003, 109, anche questo ricordato da Morrone, cit., p.153, nota 45.

³⁰ Quest'ultima ipotesi è stata messa in dubbio in dottrina sulla base del principio secondo cui la legge attuativa dell'intesa non sarebbe abrogabile neppure con legge costituzionale. Sul punto cfr. N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V* p. 62 cit.,

Storicamente, di differenziazione, in Italia, si parla dai primi anni '90³¹, da quando cioè la Regione Lombardia presentò durante i lavori della Commissione Bicamerale De Mita-Jotti un ddl costituzionale che prevedeva un processo di attribuzione, con legge costituzionale, di poteri speciali alle Regioni che lo richiedessero. Questa prima iniziativa, come molte di quelle che seguirono, non sortì effetto alcuno fino alla riforma costituzionale del 1999/2001, che inserisce nel testo costituzionale l'articolo in esame, togliendo peraltro il requisito della legge costituzionale per l'approvazione dell'intesa.

Anche l'entrata in vigore della norma, tuttavia, non favorì alcuna accelerazione. E, infatti, la storia dei tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, non presenta che insuccessi e insabbiamenti benché sia servita a tener desto il tema e a contrapporre al centralismo almeno l'anelito ad un assetto diverso dei poteri. Per una mancanza di sensibilità politica dei diversi governi, infatti, a tali richieste non seguì che un nulla di fatto, a riprova di come il livello nazionale sia stato quanto mai deficitario nel cercare risposte alle esigenze portate avanti a livello locale; sarà indotto a farlo solo sotto la spinta dei due referendum di cui qui si è parlato, la cui utilità – dal punto di vista di chi scrive – non può pertanto essere messa in dubbio.

La difficoltà riscontrata in passato a muovere il Governo nazionale verso un ascolto delle voci dei territori³² è comprovata, emblematicamente, dai diversi tentativi compiuti dalla Lombardia, a partire dal 2001³³, anno a cui risalgono le prime iniziative volte a coinvolgere gli elettori regionali nella richiesta di maggiore autonomia, tentativi che il Governo nazionale ostacolerà fino a neutralizzarli del tutto. Sono gli anni in cui i neo-direttamente eletti "governatori" regionali cercano uno spazio di visibilità politica appoggiandosi al malcontento espresso dal nord produttivo verso le politiche nazionali, spesso intrise di un eccesso di assistenzialismo verso il sud. Falliti questi primi tentativi, dal 2001 al 2006 la domanda di autonomia si incanala verso politiche dirette a dare attuazione al nuovo Titolo V, che prometteva – all'insegna della parola "federalismo" – un ampliamento delle competenze regionali. Ma, come è noto, la torsione centralista nell'interpretare la novella costituzionale prevalse su letture più favorevoli alle Regioni, cui si promise in cambio una nuova riforma costituzionale che fu poi sconfessata dal referendum nazionale del 2006. È a questo punto che, deluse dalla mancata riforma, vengono posti in essere i tentativi più organici da parte di Lombardia, Veneto e Piemonte di dare attuazione alle previsioni dell'art. 116, comma 3, attraverso richieste regionali molto simili a quelle che verranno poi codificate nel processo in atto. Il Veneto chiedeva, infatti, competenze in materia di potere estero della regione, tutela della salute, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, polizia locale, tutela e valorizzazione dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace. Sostanzialmente analoghe le richieste della Lombardia (politiche per le imprese, giudici di pace, ricerca e innovazione, istruzione, beni culturali, infrastrutture, ambiente e servizi pub-

³¹ In dottrina v. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.

³² Che il tema sia sentito anche a livello sociale è testimoniato dal fatto che, in Veneto, nel 1997, un gruppo dei cd. "Serenissimi" diede l'assalto al campanile di San Marco a Venezia per manifestare contro il governo nazionale e rivendicare la secessione.

³³ Risalgono invece al 2003 le richieste avanzate dalla Regione Toscana di maggiori poteri nel settore dei beni culturali, come previsto dal già citato all'art. 118 Cost.

blici locali, previdenza complementare integrativa, infrastrutture viarie, aeroporti – da gestire in coamministrazione con lo Stato – e informazione). Più tortuoso, invece, fu il processo piemontese che si concluse ad interim con un nulla di fatto prima che la questione approdasse al livello nazionale.

Sorte, nei fatti, non migliore ebbero le iniziative veneta e lombarda che si infransero contro la non incolpevole inerzia del Governo (di centro-sinistra) a cui fece seguito il cambio di Governo, passato nel 2008 alla coalizione di centro-destra, guidata da Silvio Berlusconi. Siamo alle soglie della grande crisi che determinerà un ritorno al centralismo più spinto, tramite una lettura esasperata dei poteri connessi al coordinamento della finanza pubblica, centralismo che si cercherà di contrastare solo diversi anni dopo con le iniziative referendarie di cui qui si tratta.³⁴

Nel pieno delle faticose trattative sulle istanze regionali, il Governo ha provato, nella persona del Ministro pro tempore dell'on. Lanzillotta, a redigere un pdl generale di attuazione dell'art. 116, comma 3³⁵. Questa mossa governativa fu però letta dalle Regioni, a torto o a ragione, come l'ennesimo tentativo di bloccare le loro iniziative; una percezione alimentata dall'aver il Governo qualificato la redazione del pdl quale condizione preliminare necessaria per dar seguito all'intesa.

³⁴ Proprio questa stagione di promesse riforme, dopo l'inerzia del governo Prodi, ha prodotto una certa quantità di studi. Ricordiamo qui: Adele Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?* in *Istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, pp. 51-62; Roberto Bin, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito* in *Istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, pp. 9-18; Lorenza Violini, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)* in *Istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, pp. 87-94; Lorenza Violini, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma* in *Le Regioni*, 2007, fasc. 2, pp. 199-208.

³⁵ Tale ddl è stato poi presentato al parlamento nel 2008. Così veniva introdotto nella Relazione: "Onorevoli Colleghi! - A distanza di sette anni il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, riformato nel 2001, risulta in larga parte inattuato. Nulla è stato fatto negli anni 2001-2006 in materia di razionalizzazione e di semplificazione delle funzioni degli enti locali per rendere più semplice, più efficiente e meno costosa l'amministrazione sul territorio. Nulla è stato fatto in materia di federalismo fiscale, pilastro fondamentale di un sistema che deve coniugare poteri e responsabilità. Su questi due punti, nella scorsa legislatura, il Governo Prodi aveva presentato due organici disegni di legge. Csicché, avendo delineato l'architettura del nuovo sistema, era stato possibile avviare l'attuazione di una disposizione, particolarmente innovativa e discussa, nota come «federalismo differenziato», prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La questione di attivare la possibilità, ivi prevista, di attribuire a talune regioni ulteriori competenze, è stata posta con forza dalla regione Lombardia con un documento approvato nell'aprile del 2007 a larga maggioranza, con il sostegno del gruppo del PD. Su quella base il Governo Prodi aveva insediato un tavolo di confronto tra Governo e regione Lombardia, al fine di pervenire all'intesa prevista dalla norma costituzionale e, al tempo stesso, aveva avviato l'iter di un disegno di legge che disciplinasse la specifica procedura di approvazione legislativa dell'intesa. Dunque, due iniziative molto concrete per dare corpo a un sistema di differenziazione dei sistemi di governo che fosse in grado di valorizzare le potenzialità dei singoli territori. Al momento, su questo terreno, nulla è stato fatto in questa legislatura dal Governo Berlusconi, di cui pure la Lega Nord dovrebbe rappresentare la forza garante dell'attuazione del federalismo. Mentre attendiamo che sia riavviato il tavolo di confronto tra regione Lombardia e Governo e che in quella sede rapidamente si pervenga a un'intesa, superando le resistenze politiche e burocratiche dei Ministeri coinvolti, proponiamo all'approvazione della Camera dei deputati la presente proposta di legge, che *costituisce la condizione necessaria per dare attuazione all'intesa* (enfasi aggiunta), ove questa fosse sottoscritta". Per approfondimenti dottrinali generali sulla "specializzazione" regionale, si veda Antonio Ruggeri, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo*. Quaderni, 2010, fasc. 2, pp. 28.

Il progetto, in realtà, conteneva alcuni elementi interessanti e alcuni assai problematici. Si prevedeva, innanzitutto, che l'atto di iniziativa della Regione dovesse essere presentato al Governo previa acquisizione del parere del CAL o, in caso di mancata istituzione di quest'organo, 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. In seguito, tale requisito verrà – correttamente – semplificato: il pdl n. 1368, presentato il 24 giugno 2008, sotto il Governo Berlusconi e sempre a firma dell'on. Lanzillotta, che riprende quasi letteralmente un analogo schema di ddl presentato al Governo il 30 ottobre 2007, sostituisce questa norma con un rinvio allo Statuto regionale o ad una legge regionale, mantenendo comunque la necessità della consultazione degli enti locali *preliminarmente* alla presentazione della richiesta di attivazione delle procedure per l'intesa. Tale domanda di attivazione, infatti, avrebbe dovuto essere accompagnata o dal parere del Consiglio delle Autonomie locali o da una relazione circa le modalità con cui si era proceduto a sollecitare il parere degli enti locali.

Sempre sul piano procedurale, il progetto prevedeva che 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 (idem pdl Lanzillotta).

Sottoscritta l'intesa da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Regione (nb. I *Preaccordi* del febbraio 2018 erano invece sottoscritti dal Sottosegretario agli affari regionali), il Governo aveva 30 gg. di tempo per presentare il ddl volto a recepire l'intesa. L'iniziativa veniva dunque attribuita dal progetto in via esclusiva al Governo, benché in seguito si accetterà, in via di prassi, che anche alle Regioni spetti la titolarità dell'iniziativa a norma dell'art. 121 Cost. In qualunque forma si presentasse l'iniziativa, la legge di approvazione avrebbe dovuto essere accompagnata dall'intesa stessa in forma di allegato. Si prevedeva, altresì, che nello schema di intesa avrebbero dovuto trovare disciplina i rapporti finanziari sulla base dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Interessante, sul piano della chiarezza della legislazione, il comma 5 dell'art. 2, ai sensi del quale la legge di approvazione avrebbe dovuto indicare le norme contrastanti con l'intesa, che avrebbero cessato di essere applicabili nei confronti della Regione interessata, norma che è già stata segnalata come di rilievo anche per l'odierno dibattito³⁶.

Quanto alla verifica dell'intesa, il comma 1 dell'art. 3 stabiliva che quest'ultima fosse effettuata nel termine fissato dall'intesa o, comunque, al termine del decimo anno dalla data di entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia regionale e prevedeva che potesse essere fissato un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata. Allo Stato e alla Regione era lasciata poi la facoltà di assumere, in ogni momento, l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definire secondo le modalità procedurali stabilite nell'art. 2.

³⁶ Vedi *supra* nota 24.

Venivano fatti salvi infine, all'art. 4, gli atti procedurali preliminari posti in essere e le intese eventualmente definite prima della data di entrata in vigore della legge.

Come noto, il processo non è però mai giunto a compimento, complice anche la spinta esercitata dalla crisi economica – e, quindi, dalla necessità di un risanamento delle finanze – verso una lunga fase di riaccostamento³⁷ a cui si è reagito solo nel 2017 proprio con la celebrazione dei due referendum.

5. I primi passi dopo i referendum: la differenziazione regionale alla ribalta

Celebrati i referendum, molti si sono domandati che cosa volessero davvero le parti in causa che, nelle settimane immediatamente successive, hanno attivato momenti di confronto e di negoziato sull'intesa da sottoscrivere.

5.1. LA POSIZIONE DEL GOVERNO

Il Governo nazionale, nella persona del Sottosegretario agli Affari Regionali Bressa, aveva espresso in più occasioni la propria posizione; quest'ultimo, artefice della norma in esame nel momento della riforma costituzionale, si attestava sull'idea che fossero le Regioni ad avanzare le loro richieste a partire dalle funzioni amministrative rimaste in capo allo Stato, che avrebbero potuto essere trasferite insieme ai cespiti del bilancio statale relativi a tali funzioni; su questa base si sarebbe potuto costruire l'intesa, nell'ambito della quale definire anche le funzioni di regolazione relative all'attuazione degli ulteriori compiti richiesti e ottenuti. In questa logica, si può dire che – in linea di massima - le funzioni legislative vere e proprie restavano sullo sfondo: non si parlava, infatti, di trasferire “materie” ma semplici funzioni amministrative nell'ambito di quelle materie e, come corollario, la funzione di regolamentazione per l'esercizio delle stesse.

Il percorso così prefigurato presentava forti analogie con quanto lo stesso Governo aveva previsto per le Regioni speciali del Trentino-Alto Adige e della Valle D'Aosta di cui alla

³⁷ O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in ASTRID RASSEGNA, N. 14/2017. L'autore descrive la terza fase del principio autonomista in Italia come caratterizzato da una potente spinta a ricentralizzare le competenze che la riforma del Titolo V aveva affidato alle Regioni. Tale trend viene ulteriormente rafforzato a partire dal 2010, l'anno della grande crisi e annota: “se si afferma brutalmente l'idea che l'austerità fiscale debba passare attraverso la compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ne deriva, come conseguenza obbligata la limitazione della loro autonomia normativa, amministrativa e finanche politica considerato che queste declinazioni ulteriori del principio autonomistico sono solo *flatus vocis* in assenza dell'autonomia finanziaria, che è condizione per ogni altra forma di autonomia” (ivi, p. 5). ... Il processo si può leggere anche in senso inverso, al presente: visto che alle Regioni più dinamiche serve un incremento di risorse, le richieste si attestano su funzioni prima genericamente legislative, dettagliate tramite funzioni amministrative specifiche cui far seguire l'attribuzione delle relative risorse (che tuttavia devono essere in qualche modo, almeno parzialmente, svincolate dalle norme sulla spesa imposte dal potere centrale).

legge di stabilità del 2014 e, in particolare, all'art. 1, comma 515³⁸ in cui si prevede che “ai fini del coordinamento della finanza pubblica”, venissero trasferite a dette Regioni – sempre tramite intesa – alcune funzioni e, per coprire i costi, si procedesse a modificare la compartecipazione delle stesse al gettito fiscale.

Si tratta, a ben vedere, di una visione connotata da un forte tasso di pragmatismo, che confina le richieste regionali dentro il noto perimetro del decentramento amministrativo, che lascia scarso margine ad una filosofia più sofisticata, ossia quella che interpreta l'autonomia come libertà di compiere vere e proprie scelte politiche originali rispetto al resto del territorio nazionale e che comportano poi, a cascata, i poteri di programmare e gestire quelle funzioni centrali per lo sviluppo dei rispettivi territori. Ne consegue la centralità, che sempre appare nelle richieste regionali, di ottenere non solo funzioni o risorse ma *certezza* delle risorse³⁹.

In altre parole, la visione governativa risulta essere coerente con molto del percorso di attuazione delle Regioni a statuto ordinario già ricordato le quali, fin dagli albori di tale processo, si sono viste attribuire funzioni amministrative che, a loro volta, determinavano l'estensione del potere legislativo da conferirsi alle Regioni stesse. Il che implica la sostanziale riduzione della fisionomia delle Regioni da ente politico e di programmazione, come si diceva negli anni Settanta⁴⁰, a ente, per di più anomalo⁴¹, di amministrazione attiva (che ad esempio in Lombardia porterà a sub-decentrare moltissime di tali funzioni alle Province, poi abolite solo in parte dalla legge Del Rio).

³⁸ “Laddove non già attribuiti, l'assunzione di oneri avviene in luogo e nei limiti delle riserve di cui al comma 108, e computata quale concorso al riequilibrio della finanza pubblica nei termini dello stesso comma. Con i predetti accordi, lo Stato, la regione Valle d'Aosta, le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Trentino-Alto Adige individuano gli standard minimi di servizio e di attività che lo Stato, per ciascuna delle funzioni trasferite o delegate, si impegna a garantire sul territorio provinciale o regionale con riferimento alle funzioni i cui oneri sono sostenuti dalle province o dalla regione, nonché i parametri e le modalità per la quantificazione e l'assunzione degli oneri. Ai fini di evitare disparità di trattamento, duplicazioni di costi e di attività sul territorio nazionale, in ogni caso è escluso il trasferimento e la delega delle funzioni delle Agenzie fiscali di cui al primo periodo sia in relazione ad ambiti di materia relativi a concessioni statali e alle reti di acquisizione del gettito tributario sia con riferimento: 1) alle disposizioni che riguardano tributi armonizzati o applicabili su base transnazionale; 2) ai contribuenti di grandi dimensioni; 3) alle attività strumentali alla conoscenza dell'andamento del gettito tributario; 4) alle procedure telematiche di trasmissione dei dati e delle informazioni alla anagrafe tributaria. Deve essere assicurato in ogni caso il coordinamento delle attività di controllo sulla base di intese, nel quadro di accordi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti della regione Valle d'Aosta, delle province autonome di Trento e di Bolzano e della regione Trentino-Alto Adige, tra i direttori delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli e le strutture territoriali competenti”.

³⁹ Così la formula contenuta nella Risoluzione lombarda: “il Consiglio regionale impegna il Presidente ... a definire, nell'intesa con il Governo, il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative, inserendo delle clausole di garanzia a favore dell'autonomia ottenuta rispetto alle successive leggi statali, anche di stabilità o di coordinamento della finanza pubblica, in osservanza del principio di leale collaborazione ... affinché siano salvaguardati livelli adeguati di risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite per non vanificare l'obiettivo di mantenere nel tempo l'autonomia conseguita”.

⁴⁰ Si veda L. Violini, Q. Camerlengo, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino 2014, p. 11 e ss.

⁴¹ Ricordare il vecchio art. 118 e gli scritti di G. Mor *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

5.2. LA POSIZIONE DELL'EMILIA ROMAGNA

L'impostazione della Risoluzione del Consiglio Regionale Emiliano in parte riflette la visione del Governo e, in parte, se ne discosta. Essa non si limita a indicare la traslazione di singole funzioni ma, tramite l'ampliamento delle funzioni, mira a realizzare una vera e propria, autonoma, politica di settore, cui si affianca la richiesta di quantificazione delle risorse e della relativa stabilizzazione nel corso degli anni. Tali richieste mirano dunque non semplicemente ad "ottenere" incrementi materiali di competenze ma a gettare le fondamenta affinché la Regione possa realizzare politiche proprie in materia di lavoro, istruzione (unitamente a università, diritto allo studio universitario e ricerca scientifica), tutela dell'ambiente e governo del territorio (unitamente a poteri in materia di attuazione delle normative europee), senza che sia sempre necessario ottenere anche le relative funzioni legislative.

Si vedano, ad esempio, le istanze presentate nell'ambito della materia "tutela e sicurezza del lavoro": qui la Regione chiede di poter disporre di "strumenti" per attuare autonome politiche attive (già di competenza regionale) tramite un nuovo ente (l'Agenzia regionale per le politiche attive) e tramite finanziamenti certi. In materia di istruzione, la richiesta riguarda – ancora – funzioni amministrative e, eventualmente, *poteri anche normativi* in diversi comparti (istruzione e formazione professionale, interventi in materia di diritto allo studio) mentre una esplicita domanda di funzioni legislative si rinviene per quanto riguarda la creazione di percorsi universitari professionalizzanti. E, ancora, in materia di tutela dell'ambiente, la Risoluzione parla di acquisizione di competenze (legislative e amministrative) "volte a superare la frammentazione amministrativa per la disciplina dei procedimenti in materia di edilizia, infrastrutture impianti produttivi, con l'obiettivo di incrementare l'attrattività del sistema territoriale, ai fini della regolarizzazione degli stati legittimi, per errori materiali o approssimazioni tecniche e della messa in sicurezza sismica". Come si vede, sono richieste differenziate, che variano a seconda delle diverse politiche e delle diverse funzioni, ma non necessariamente incentrate sulla legislazione; quest'ultima rimane sullo sfondo anche se un riferimento alla legislazione è in qualche modo sempre dovuto, se non altro per determinare l'ambito materiale delle richieste, coerentemente con quanto scritto nel testo dell'art. 116, comma 3.

Traendo le somme della risoluzione emiliana, emerge come la logica che domina la proposta sia quella di una integrazione delle funzioni in vista di una maggiore efficienza pratica e un migliore uso delle risorse. Questo emerge anche dagli stessi obiettivi che si prefigge l'incremento dei poteri: ad esempio, in materia di lavoro, si vuole garantire il permanente esercizio differenziato sui propri territori delle funzioni amministrative già esercitate dai servizi provinciali per l'impiego, ottimizzare la spesa complessiva statale e regionale in materia di politiche attive per il lavoro, unificare gli strumenti di politica attiva con quelli della politica passiva, contrastare situazioni di irregolarità rispetto a tali politiche – per il quale si chiede l'incremento dei poteri di vigilanza.

5.3. IL MASSIMALISMO LOMBARDO ...

Altro grande protagonista del periodo immediatamente successivo al referendum è la Lombardia. A differenza dell'Emilia Romagna⁴², che – come visto sopra – imposta le richieste sulla base di sole 4 “aree strategiche” (Lavoro e Formazione, Ricerca e Innovazione, Sanità, Ambiente e Governo del Territorio)⁴³, il Consiglio Regionale della Lombardia, tramite la già citata Risoluzione⁴⁴, ha impegnato il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'intesa in parola, nelle materie elencate all'interno dell'allegato alla Risoluzione (ma con facoltà del Presidente di ampliare tale elenco secondo l'andamento delle trattative), assicurando il coinvolgimento del Consiglio regionale (e degli enti locali e di quelli della società civile) anche mediante la partecipazione di consiglieri o di loro rappresentanti all'interno della delegazione trattante e sottoponendo al Consiglio stesso lo schema di intesa a conclusione della trattativa con il Governo.

Interessanti le tre indicazioni di policy ivi contenute, che fanno riferimento agli aspetti procedurali afferenti al processo da attivare: la prima, secondo cui, nell'intesa, andrà esplicitato "il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative"; la seconda, consistente nel vincolo ad inserire nell'intesa "clausole di garanzia dell'autonomia ottenuta rispetto a successive leggi statali, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regione", al fine – soprattutto – di salvaguardare l'adeguatezza delle risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite e che dovranno fin dall'inizio essere assegnate in modo da garantire alla Regione il finanziamento integrale delle funzioni; la terza, concernente "forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali da realizzare *prima* della sottoscrizione dell'intesa. Scopo precipuo di tale coinvolgimento è quello di definire un *piano di riordino territoriale*, secondo i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, nel quale identificare il livello territoriale ottimale per allocare le competenze che saranno attribuite alla regione ex art. 116, comma 3, e, più in generale, per favorire la completa attuazione dell'articolo 118 della Costituzione secondo gli stessi principi della sussidiarietà".

Quanto alle richieste, la Risoluzione fa riferimento a *tutte* le materie ex art. 116, comma 3, sia quelle concorrenti sia le esclusive, raggruppate nelle 6 aree che riflettono l'organizzazione amministrativa della Regione⁴⁵. Questa riorganizzazione delle richieste ha

⁴² Il percorso emiliano era stato avviato il 28 agosto 2017, quando la Giunta regionale aveva approvato un Documento di indirizzi arricchito poi dei contributi prevenuti dai firmatari del Patto per il lavoro (sindacati, imprese, enti locali, università, associazioni). Il 3 ottobre si era aperto il confronto in Assemblea legislativa con l'adozione di una risoluzione da parte dell'Aula: in essa si dà mandato al presidente della Regione di avviare il negoziato con il Governo, cosa che avviene il 18 ottobre, con la firma a Roma della dichiarazione di intenti da parte dello stesso Presidente della Regione col Presidente del Consiglio.

⁴³ Risoluzione del Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna 3 ottobre 2017, n. 5321.

⁴⁴ Risoluzione del Consiglio Regionale della Lombardia del 7 novembre 2017: "*Attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*".

⁴⁵ Le materie da porre a fondamento della trattativa con il Governo sono raggruppate nelle seguenti 6 aree, che tendono a ricomprendere tutti gli ambiti materiali di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.: 1) *Area*

poi consentito alla ai singoli Assessorati regionali di attivarsi ad individuare le specifiche competenze amministrative e legislative da richiedere al Governo. A differenza delle richieste venete e a quelle avanzate dall'Emilia Romagna, il documento è esito di una profonda riflessione su come riorganizzare il governo regionale, denso di auspici e di nuove estese finalità corredate da richieste anche specifiche ma tutte connesse al disegno unitario di fare della Regione un esempio organico di "federalismo dell'efficienza". Si è già citato sopra quanto richiesto in materia di ordinamento della comunicazione; analogo stile si rinviene in molte altre voci quali l'organizzazione della giustizia di pace⁴⁶, il coordinamento della finanza pubblica – in cui la Regione si pone nientemeno che come protagonista nella riforma del sistema di finanza pubblica⁴⁷, la previdenza complementare ed integrativa⁴⁸ ecc...

Senza soffermarsi oltre sui contenuti del documento, importa qui mettere in luce lo stile delle richieste, certamente non riducibile a singole funzioni amministrative ma esteso ad interi comparti, sulla base di un disegno organico e coordinato, attraverso il quale mettersi in aperta competizione con lo Stato per sfidarlo sull'efficienza dei suoi interventi. Si evince, insomma, una conoscenza dettagliata dei sistemi di regolamentazione e di attuazione delle singole politiche pubbliche e la tensione a ristrutturarle a partire dalla Regione, che si pone come un esempio di efficienza da rafforzare e promuovere.

istituzionale: Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni, Ordinamento della comunicazione, Organizzazione della giustizia di pace. 2) *Area finanziaria*: Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, Previdenza complementare e integrativa, Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale 3) *Area ambiente e prot. civile, territorio e infrastrutture*: Ambiente ed ecosistema, Tutela e valorizzazione dei beni culturali, Protezione civile, Governo del territorio, Produzione, trasporto e distribuzione nazionale energia, Grandi reti di trasporto e di navigazione, Porti e aeroporti civili 4) *Area economica e del lavoro*: Tutela e sicurezza del lavoro, Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, Commercio con l'estero, Professioni 5) *Area cultura, ricerca scientifica, istruzione*: Norme generali sull'istruzione, istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale, Ordinamento sportivo 6) *Area (welfare) sociale e sanitaria*: Tutela della salute, Alimentazione.

⁴⁶ Qui la Regione richiede di acquisire competenze "per poter giungere a un significativo potenziamento dei giudici di pace in Lombardia e ad una loro più razionale distribuzione del territorio, in modo da dare un contributo alla diminuzione dei tempi del contenzioso e alla migliore fruibilità del servizio "giustizia" a tutto vantaggio dei cittadini e delle imprese". Si richiede, inoltre, «il riconoscimento di un ruolo regionale, anche in coordinamento con la recente riforma nazionale delle disposizioni sull'organizzazione di giudici di pace (d.lgs. nr. 116/2017) nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace», nonché di poter legiferare in modo residuale su tutti quegli aspetti «non riconducibili ai principi che da un lato assicurino l'indipendenza e l'autonomia dei giudici di pace, dall'altro garantiscano i livelli minimi essenziali e il libero accesso alla giustizia da parte dei cittadini».

⁴⁷ Scopo delle istanze è realizzare il superamento dell'accentramento della finanza pubblica indotto dalla crisi e il ripristino dell'impianto originario della legge delega sul federalismo fiscale. Obiettivi assai ambiziosi, che comportano la soppressione dei trasferimenti statali e il passaggio ad un sistema fondato sulla fiscalizzazione. Si ricomprende anche una riforma del finanziamento degli enti locali e, tramite la compartecipazione ai tributi erariali, la creazione di due fondi, uno a favore dei comuni e uno a favore delle province e delle città metropolitane. Ancora una volta, il documento esprime una visione molto ampia dell'autonomia, fondata su una riforma radicale della finanza pubblica, che consenta – tra l'altro – "la massimizzazione delle opportunità di investimento sul territorio regionale".

⁴⁸ In questo settore si richiedono competenze «anche in deroga ai vincoli previsti dalla disciplina nazionale sulle forme pensionistiche complementari e in particolare dal DPCM 20 dicembre 1999...» e l'attribuzione alla Regione del gettito di imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione riferiti al territorio regionale, di cui all'art. 17, comma 1, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252.

Va poi ricordato che tutte queste richieste verranno ulteriormente elaborate dalla Giunta regionale e dai singoli Assessorati come base per la stipula dell'intesa vera e propria e che faranno riferimento a specifiche funzioni amministrative. E, invero, a seguito di tale Risoluzione, la Giunta ha elaborato una bozza di intesa in cui si dettagliano le funzioni richieste partendo dalle tre aree ritenute le più urgenti, vale a dire l'area sanitaria, l'istruzione e l'ambiente, che sono anche le più mature in termini di richieste da avanzare.

5.4. ... E QUELLO DEL VENETO

A sua volta, il Veneto, immediatamente dopo il referendum, cioè il 23 ottobre 2017, ha approvato ad opera della Giunta regionale la DGR. n. 1680 di istituzione della *Consulta del Veneto per l'Autonomia*, organismo rappresentativo dell'intero "Sistema Veneto" con funzione di supporto alla *Delegazione trattante regionale*, nominata il 15 novembre 2017, e la DGR/DDL n. 35, concernente "*Proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione relativa a: Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto*". Tale proposta è stata poi sottoposta ed approvata dal Consiglio Regionale ed ha costituito il punto di partenza per le trattative da instaurare con il Governo; in essa si sottolinea anche la necessità di ampie consultazioni degli enti locali e della società civile.

Quanto ai contenuti, il progetto prevedeva nel dettaglio i diversi passi da intraprendere per giungere alla definizione dell'intesa: un Tavolo generale di coordinamento Governo-Regione, tavoli tecnici tematici sempre paritetici che avrebbero dovuto, in primo luogo, compiere una ricognizione dello stato attuale delle competenze tenendo conto della giurisprudenza costituzionale e, in seguito, "indicare le principali macro-funzioni amministrative ad oggi esercitate dalla Regione e dallo Stato, con precisazione delle relative modalità di esercizio e del corrispondente costo sostenuto per quest'ultimo, evidenziandone l'impatto finanziario a carico del bilancio, rispettivamente, della Regione e dello Stato"⁴⁹; sempre in quella sede, la Regione risulta autorizzata a procedere materia per materia ed, eventualmente, alla stipula di singole intese per singole materie o aree. Da notare che, secondo il Veneto, l'attribuzione delle risorse finanziarie dovrà essere parametrata avendo come riferimento gli stessi criteri che si adottano per le Regioni speciali e, segnatamente, per la Regione Trentino-Alto Adige.

Stabilito il procedimento, il pdl veneto – che confluirà nel 2018 nel pdl delega presentato nella nuova legislatura – entrava poi nei contenuti, considerando le singole materie ad una ad una e specificando per ciascuna di esse sia le funzioni legislative richieste sia le ulteriori funzioni amministrative da trasferire; il tutto articolato in 10 sezioni (organizzate seconda

⁴⁹ V. Regione Veneto, Deliberazione del Consiglio Regionale nr. 155, in BUR Veneto, versione informatica, nr. 113 del 20/11/2017.

la logica dei settori organici) e in 63 articoli⁵⁰. Quale esempio significativo si possono in questa sede ricordare alcune delle materie che saranno poi oggetto del Preaccordo sottoscritto nel febbraio del 2018 con il Governo.

In materia “Tutela della salute”, la potestà legislativa ai sensi dell’articolo 117, comma 4, oggetto di proposta di traslazione (art. 16) è quella con riferimento ad ogni aspetto relativo alla organizzazione e al governo del sistema sanitario regionale, inclusa la disciplina del reclutamento e del regime dei dirigenti e dei dipendenti del servizio sanitario regionale. Sul sistema di governance delle Aziende sanitarie si chiedeva di riconoscere alla Regione la facoltà di modificarne gli assetti anche accorpando, ove si ritenesse necessario, le aziende sanitarie territoriali o ospedaliere e le aziende ospedaliero-universitarie, nonché costituendo aziende trasversali di carattere regionale. Il finanziamento del sistema sanitario regionale avrebbe dovuto essere interamente a carico del bilancio regionale. In tal modo, la Regione “si assume la responsabilità esclusiva del proprio sistema sanitario regionale, salvo che per la determinazione dei diritti e dei livelli essenziali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che rimane di competenza della legge statale”.

Più articolate le richieste in materia di “Istruzione”, comprendenti anche le norme generali in materia di istruzione di competenza esclusiva dello Stato. Si legge infatti negli artt. dal 3 al 6 del pdl in esame che la Regione richiede, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale, la potestà legislativa ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione, con riferimento: a) alla disciplina delle finalità, delle funzioni e dell’organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale; b) alla disciplina delle modalità di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, in collaborazione con l’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) per la partecipazione delle istituzioni scolastiche regionali alle iniziative nazionali; c) alla disciplina dei percorsi di alternanza scuola-lavoro; d) alla disciplina dell’organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche e formative regionali, nel rispetto delle disposizioni statali in materia di ordinamento civile.

Quali ulteriori competenze regionali si richiedevano: la potestà legislativa ai sensi dell’articolo 117, comma 4, della Costituzione, con particolare riferimento: a) alla disciplina della programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) alla disciplina della programmazione delle reti scolastica sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale e alla distribuzione dello stesso tra le istituzioni scolastiche; c) alla disciplina dell’assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie del Veneto; d) alla disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola; e) alla disciplina dell’educazione degli adulti.

⁵⁰ Cfr. il dettaglio nell’Allegato 1 alla deliberazione del Consiglio regionale veneto n. 155 del 15 novembre 2017 relativa a: *Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell’articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione del veneto, in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione.*

Molte le richieste relative alla disciplina del personale delle istituzioni scolastiche regionali e, in particolare (art. 5): la facoltà di istituire con legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, i ruoli del personale delle istituzioni scolastiche e formative regionali e di determinarne la consistenza organica; la facoltà di stipulare tramite contratti collettivi regionali, sentito il Ministero il MIUR, gli istituti e le materie del rapporto di lavoro non riservati alla legge dalla vigente normativa statale in materia di pubblico impiego; la possibilità di esercitare le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di istruzione, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o regionale. Tra tali attribuzioni sono comprese le funzioni esercitate dall'Ufficio scolastico regionale e connesse alla titolarità e gestione del rapporto organico e di servizio del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario delle istituzioni scolastiche e formative regionali. Si auspica, pertanto, che siano trasferite alla Regione del Veneto le risorse umane assegnate all'Ufficio scolastico regionale, comprese le sue articolazioni a livello provinciale. Da ultimo, sempre in questa materia, l'art. 6 prevedeva che fossero trasferite alla Regione del Veneto le funzioni amministrative relative alla concessione dei contributi destinati alle scuole paritarie presenti sul territorio regionale.

Pur essendo molto concentrato sulle funzioni legislative e su uno sforzo di riorganizzazione dei poteri (propri o da acquisire) sulla base dei cd. Settori organici, quei Settori Organici introdotti dalla legge delega nr. 382 del 1978, anche il Veneto non nasconde la sua ambizione ad appropriarsi del controllo strategico su settori importanti per la Regione quali l'istruzione, il lavoro, la sanità e l'ambiente, enfatizzando il proprio ruolo soprattutto nel settore del lavoro pubblico, in cui essa si propone di sostituirsi allo Stato. Anche nella determinazione dei requisiti per l'accreditamento (ad esempio delle "agenzie per le imprese") vi è richiesta di autonomia in deroga a quanto previsto dalla normativa regolamentare di provenienza statale. Si assiste, insomma, ad un tentativo di ridisegnare le regole che presiedono all'erogazione dei servizi e alla gestione del territorio, benché – come è stato rilevato – le funzioni che poi si rivendicano non sempre sono di grande rilevanza (si pensi ad esempio, nell'ambito della materia "Governo del Territorio", alla richiesta di determinare "la disciplina delle fasce di rispetto cimiteriali e stradali, i limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi, turistici e commerciali e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico a parcheggi ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici e della revisione di quelli esistenti). Si tratta, quindi, di rivendicazioni che interessano tutti i settori di rilevanza per l'art. 116, comma 3 e che rivelano una ormai ampia dose di insofferenza verso regole decise dal centro.

5.5. LE TRATTATIVE FINO ALLA STIPULA DEI TRE PREACCORDI

Aperte le trattative con il Governo il 9 novembre 2017, Lombardia ed Emilia Romagna si sono accordate per una gestione comune del processo con due riunioni tenutesi a Bologna il 17 novembre e a Milano il 21 novembre 2017. Obiettivo dell'accordo è quello di concentrare le richieste in certe aree, quali la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e

dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro e i rapporti internazionali e con la UE. L'unico lieve scostamento dipende dalla Lombardia che insiste affinché vengano da subito espressamente citate le sue richieste, particolarmente importanti per le autonomie locali, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed il governo del territorio. Dopo una prima fase di accordo bilaterale, il 1 dicembre apre il negoziato anche la Regione Veneto.

Il 12 febbraio 2018 il Presidente della Regione Emilia Romagna riceve dall'Assemblea legislativa regionale il mandato a sottoscrivere l'intesa col Governo, contenuto in una specifica Risoluzione approvata dall'Aula senza nessun voto contrario. Oltre a ciò, l'Aula conferisce l'autorizzazione a proseguire il negoziato con l'Esecutivo nazionale che si insedierà dopo le elezioni del 4 marzo, su ulteriori materie da gestire direttamente, portando avanti parallelamente il confronto nelle commissioni consiliari competenti. Analoghi passi in tal senso vengono compiuti nelle altre due sedi Regionali con l'approvazione da parte dei relativi Consigli grazie anche al voto positivo delle opposizioni, a testimonianza dell'ampio e trasversale consenso di cui godono queste richieste.

6. I tre accordi preliminari del 28 febbraio 2018: un passo indietro verso l'uniformità?

Il 28 febbraio 2018 sono stati firmati a Palazzo Chigi gli *Accordi preliminari sulla autonomia differenziata* (di seguito *Preaccordi*) tra il Governo, rappresentato dal sottosegretario agli Affari regionali e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Nel rendere noti tali accordi, il Governo ha annunciato che vi sono stati incontri preliminari per estendere il processo ad altre regioni quali il Piemonte, la Liguria, la Campania e la Puglia. Questi accordi, sottoscritti pochi giorni prima delle elezioni, sono solo i primi passi di un percorso che si prospetta lungo e che sarà ripreso – e auspicabilmente portato a termine – nel corso della prossima legislatura. Proprio essendo il processo in itinere e rappresentando questi accordi lo stato dell'arte delle trattative intercorse, questi ultimi costituiscono un documento interessante per comprendere il processo in atto e le sue dinamiche.

Secondo quanto si evince dalla analisi di tali *Preaccordi*, rispetto alle amplissime richieste regionali che comprendevano tutte le materie previste nell'art. 116, comma 3, si registra un considerevole ridimensionamento delle attribuzioni, ovviamente minore nel caso dell'Emilia Romagna che già autonomamente aveva di molto limitato le proprie richieste. Anzi, si può forse spingersi ad affermare come la filosofia dominante questa fase sia più simile alle limitate richieste emiliane che alle ampie e articolate richieste lombarde e venete.

Questo ridimensionamento è causato, da un lato, dalla visione di fondo che dominava l'impostazione della politica governativa illustrata sopra, ma – dall'altro – dalla laboriosità del processo che ha fatto seguito alle richieste regionali; esso comporta, infatti, l'insediamento di tavoli tecnici tra Regioni e Ministeri, l'attivazione dei quali necessita, dal lato della Regione, la piena consapevolezza di quanto si va effettivamente a rivendicare, al di là dei grandi disegni autonomistici e, da parte delle burocrazie nazionali, una sensibilità verso la domanda di autonomia da non ridurre alla concessione di una manciata, anche poco rivelante, di singole funzioni; sullo sfondo, ovviamente, il convitato di pietra, il Ministero dell'Economia, che dovrà

poi entrare in campo per la partita principale, quella della definizione delle risorse. Va ricordato che, in questa prima fase, sono stati aperti 5 tavoli tecnici: sanità, istruzione, ambiente, lavoro e rapporti con l'Europa, mentre altri 18 dovranno attivarsi immediatamente dopo le elezioni.

Quanto ai contenuti, tali documenti – che nei *considerando* danno ragione e ripercorrono il percorso compiuto il quale, ovviamente, si presenta diverso nelle 3 diverse Regioni – sono composti da una parte comune, identica per le tre Regioni, e una parte speciale (gli allegati). Quest'ultima, eccetto minori differenze rispetto alle materie che poco incidono sulla natura uniformante degli accordi stessi, presentano sostanzialmente la stessa struttura.

6.1. LA PARTE GENERALE DEI PREACCORDI

Per quanto riguarda la parte comune, nei documenti si afferma che l'Accordo – di durata decennale (art. 2) – ha per oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione dell'autonomia differenziata (art. 1) la quale, a sua volta, viene attribuita tenendo conto delle specificità proprie di ogni Regione e per realizzarne la crescita e lo sviluppo (art. 1, comma 2). Oltre alla durata, l'art. 2 prevede un'ampia possibilità di derogare sia ai tempi che ai contenuti; una scelta naturale dal momento che, nonostante la sottoscrizione, i Preaccordi non possiedono forma vincolante e irreversibile; essi sono, in ultima analisi, semplici forme di work in progress, tappa importante ma non conclusiva di un processo che, come si è sottolineato, non è privo di asperità sia per gli aspetti sostanziali sia per quelli finanziari, per ora indeterminati, nonostante l'enfasi che su tali atti è stata posta dalla classe politica regionale che li ha descritti come il coronamento della propria azione politica in vista della chiusura della legislatura.

In tali accordi sono regolamentate, all'art. 3, le procedure per attuare le verifiche e il monitoraggio sia da parte del Dipartimento per gli affari regionali sia da parte delle Regioni e, all'art. 4, i meccanismi e i criteri per stabilire quali saranno le risorse destinate alla Regione per attuare l'autonomia differenziata. Sono proprio tali meccanismi che dovrebbero consentire di migliorare gli standard di rendimento delle istituzioni regionali, soprattutto a motivo della promessa, qui contenuta, di superamento del criterio di distribuzione basato sulla spesa storica in favore del criterio dei fabbisogni standard, da definire entro un anno e da attuare entro il quinquennio. Il passaggio è di vivo interesse ma occorre ancora una volta sottolineare che si tratta di uno step ancora preliminare necessitando tali meccanismi di attivazione e dovendosi a fortiori registrare, sul fronte delle risorse, un nulla di fatto, pur essendo quest'ultimo il capitolo cruciale⁵¹. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumen-

⁵¹ All'art. 2 del pdl statale n. 43 del 15/11/2017, il Consiglio Regionale del Veneto chiedeva esplicitamente i nove decimi del gettito dell'Irpef, dell'Ires e dell'IVA (come avviene in alcune Regioni a Statuto Speciale). Il pdl delega presentato il 12/7/2018, pur dedicando un intero articolo (art. 7) alle risorse, sfuma le richieste iniziali, trasformandole in una "compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali ... o di aliquote riservate", come stabilite da una Commissione paritetica Stato-Regione, sulla base iniziale della spesa storica. Viene inoltre proposto di ridiscutere le quote di compartecipazione ogniqualvolta norme statali vadano a ridurre il gettito per la Regione di più di un punto percentuale e, nel caso, di garantire comunque alla Regione, in via transitoria, le stesse risorse

tali necessarie, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, saranno determinate da un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione in termini di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, per consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate.

6.2. GLI ALLEGATI: TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO

Se la parte generale è identica per le 3 Regioni, nella parte speciale non si registrano differenze sostanziali; le materie sono le stesse per le tre Regioni richiedenti e gli schemi di attribuzione delle funzioni molto simili.

Se si passano infatti in rassegna i diversi allegati, si può vedere come – ad esempio – nella materia concorrente “tutela e sicurezza del lavoro” gli accordi prevedono il pieno rispetto dei livelli essenziali stabiliti dal D.lgs. 150/2015 che li determina in modo puntuale, ricomprendendovi anche gli aspetti organizzativi quali l’obbligo per le Regioni, sancito all’art. 11, di creare un’Agenzia regionale per il lavoro in convenzione con il Ministero del Lavoro, agenzia dotata di specifiche competenze elencate all’art. 18, comma 1, dalla lettera a alla lettera m⁵² e che non vengono derogate dall’accordo stesso. Viene invece prefigurato un ampliamento dell’autonomia legislativa per regolare e integrare le prestazioni di politica attiva al fine di coordinarle, soprattutto quanto alla durata, con quelle di politica passiva, e per introdurre e disciplinare *misure complementari* (enfasi aggiunta) di controllo in materia di lavoro quando le funzioni sono oggetto di regolazione regionale; la vigilanza può essere anch’essa regionalizzata ma solo in raccordo con il competente Ispettorato Territoriale del Lavoro.

Come è stato osservato⁵³, non si tratta di un trasferimento corposo, soprattutto se lo si paragona con le richieste avanzate; e, tuttavia, se si ottenessero questi pur modesti risultati, soprattutto se accompagnati da finanziamenti *adeguati e certi* (enfasi aggiunta), che evitassero le defatiganti trattative che vengono poste in essere anno per anno con lo Stato sulla ripartizione dei fondi, si tratterebbe di un importante passo avanti nel senso di una razionalizzazione del comparto, visto che – al presente – la duplicazione delle competenze per la tutela dei lavoratori su due livelli di governo, Stato e Regione, è stata problematica nonché causa di inefficienze.

Si può ricordare, per concludere su questo aspetto dei Preaccordi, che il Veneto, nel disegno di legge del 2017, aveva richiesto un incremento del 50% delle risorse destinate alle politiche attive, richiesta particolarmente ambiziosa ed onerosa e, pertanto, non recepita dal Governo. A dimostrazione dell’ampia forbice che separa il quanto richiesto (il Veneto infatti

dell’anno precedente. I costi standard verrebbero quindi implementati in un periodo di cinque anni dalla suddetta Commissione, tenendo conto della popolazione residente, della capacità fiscale e delle caratteristiche territoriali del Veneto. Infine, la legge delega prevedrebbe che le risorse trasferite al Veneto seguano “le stesse dinamiche positive del PIL della Regione” e, quindi, aumentino in congiunture economiche positive e rimangano stabili in quelle negative.

⁵² Tale articolo è l’unico richiamato espressamente dalla Regione Lombardia mentre gli altri due preaccordi menzionano solo in generale i livelli essenziali.

⁵³ Si veda Falcon, *loc. cit.*, p. 625.

aveva avanzato ambiziose istanze, ricomprendendo poteri – non specificati – nell’ambito delle politiche migratorie) da quello che effettivamente compare nel Preaccordo.

6.3. GLI ALLEGATI: L’ISTRUZIONE

Altro esempio di sostanziale uniformità tra le Regioni è offerto dall’istruzione in cui, peraltro, si prevedono interessanti trasferimenti finalizzati al potenziamento dell’istruzione tecnica⁵⁴. Verrebbero conferite alle Regioni poteri per la *programmazione dell’offerta di istruzione regionale* con la relativa dotazione dell’organico e l’attribuzione (del personale n.d.a). Si precisa (art. 1, allegato nr. 2), però, che tale programmazione deve avvenire tramite un Piano pluriennale adottato d’intesa con l’Ufficio Scolastico Regionale e che resta fermo “l’assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche”. E’ poi possibile integrare con un Fondo regionale apposito gli organici (come previsto dalla legge sulla Buona Scuola⁵⁵) per esigenze di personale non coperte dall’organico stesso, il tutto “ai sensi della normativa vigente in materia di contratti a tempo determinato”. In generale, dunque, l’istruzione resta una competenza dello Stato mentre – e questo potrebbe diventare interessante nel tempo – verrebbe attribuita alla Regione la competenza legislativa a disciplinare *le modalità organizzative e attuative* idonee a realizzare un Sistema integrato di

⁵⁴ Degne di nota, con riguardo alla materia “istruzione” nelle sue diverse accezioni costituzionali, sono le osservazioni di Di Cosimo: «Il caso delle “norme generali sull’istruzione” è un po’ diverso, dato che la riforma del 2001 attribuisce la materia “istruzione” alla competenza concorrente (...). Se ipotizziamo un “avanzamento singolo”, dalle materie esclusive statali a quelle concorrenti, avremmo la ricomposizione della materia istruzione che l’art. 117 Cost. spezza attribuendone una parte alla competenza esclusiva (le norme generali) e una parte alla competenza concorrente (le norme non generali). Se ipotizziamo invece un “avanzamento doppio”, la Regione diverrebbe titolare di una competenza residuale per le “norme generali sull’istruzione”, cioè più forte di quella concorrente, il che sarebbe contraddittorio: la legge regionale avrebbe maggiore spazio per la disciplina della parte di materia più rilevante rispetto alla disciplina della parte meno rilevante. Si evita la contraddizione ipotizzando che entrambe le materie, tanto la materia esclusiva “norme generali sull’istruzione” quanto la materia concorrente “istruzione”, transitino fra le materie di competenza residuale. Ma a questo punto l’intero settore dell’istruzione passerebbe nelle mani della Regione, salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, il che ripropone i problemi connessi al passaggio integrale di una materia esclusiva fra le materie residuali (clausole trasversali...)» (G. Di Cosimo, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, cit.).

⁵⁵ Cfr. comma 69, art. 1, legge 13 luglio 2015, n.107 che recita: “All’esclusivo scopo di far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte dall’organico dell’autonomia come definite dalla presente legge, a decorrere dall’anno scolastico 2016/2017, ad esclusione dei posti di sostegno in deroga, nel caso di rilevazione delle inderogabili necessità previste e disciplinate, in relazione ai vigenti ordinamenti didattici, dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, è costituito annualmente con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, un ulteriore contingente di posti non facenti parte dell’organico dell’autonomia né disponibili, per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo. A tali necessità si provvede secondo le modalità, i criteri e i parametri previsti dal citato decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81. Alla copertura di tali posti si provvede a valere sulle graduatorie di personale aspirante alla stipula di contratti a tempo determinato previste dalla normativa vigente ovvero mediante l’impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti aventi efficacia limitatamente ad un solo anno scolastico. All’attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse disponibili annualmente nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione, dell’Università e della ricerca indicate nel decreto ministeriale di cui al primo periodo, fermo restando quanto previsto dall’articolo 64, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

Istruzione professionale e istruzione e formazione professionale, pur nel rispetto delle prerogative dell'USR e secondo la normativa nazionale (d.lgs. 13 aprile 2017, n. 61). Anche qui, come nel caso del lavoro, si compiono passi avanti nel tentativo di superare la duplicazione delle competenze, sparse sui diversi livelli di governo, per pervenire – ove possibile data la legislazione nazionale vigente – a un'offerta formativa ampia anche nel settore della formazione professionale, molto richiesta dai settori produttivi insediati nei territori regionali. Razionalizzare questo comparto potrebbe infatti diventare una leva molto efficace per superare la carenza di personale che affligge alcuni settori dell'economia del Paese a fronte – e questo è paradossale – di un altrettanto alto tasso di disoccupazione.

Le Regioni - sempre se tali accordi saranno ratificati - possono, ancora, ottenere la competenza a definire l'*organizzazione* delle Fondazioni ITS, cardine del cd. "terzo canale" dell'istruzione, ma anche in questo caso con molte riserve quanto al rispetto della legislazione nazionale e in accordo con l'Ufficio Scolastico Regionale; esse potranno *programmare*, d'intesa con le Università, anche l'offerta di nuovi corsi universitari funzionali alle esigenze produttive del territorio, sempre rispettando "gli standard di sostenibilità dei corsi di studio universitari" stabiliti a livello statale dall'Anvur e le norme sul reclutamento dei professori universitari. Quanto alle risorse, si dice che le Regioni possono costituire fondi integrativi pluriennali sia per la didattica sia per la ricerca e anche per la cd. terza missione, senza specificare come tali Fondi verranno finanziati. Analoga mancata previsione caratterizza i Fondi che le Regioni potranno istituire per le misure di sostegno al diritto allo studio universitario (art. 6). Solo con riguardo al Fondo per l'edilizia scolastica (art. 5, allegato 2) si precisa che in esso confluiranno le risorse dei fondi nazionali per la prevenzione dei sismi.

In sostanza, in questa materia, va evidenziato che l'ampiamiento delle competenze riguarda essenzialmente poteri di programmazione e organizzazione dell'offerta di istruzione regionale finalizzati a innalzare le competenze dei giovani in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio rispondendo alla domanda di competenze e professionalità del sistema delle imprese. Centrale risulta, dunque, lo sforzo che le Regioni perseguono di rafforzare la formazione tecnica post-diploma soddisfacendo la necessità di tecnici specializzati del sistema economico-produttivo locale. Sempre a questo scopo, in Emilia Romagna, si prevede che – d'intesa con la Conferenza Regioni-Università presente in Regione – si possano mettere in campo nuovi percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio.

Solo una osservazione per quanto riguarda la Lombardia, che otterrebbe gli stessi poteri dell'Emilia Romagna e del Veneto: ad oggi, l'accordo non dà seguito alla richiesta, contenuta nella Risoluzione consiliare lombarda, di regionalizzazione del Fondo Finanziamento ordinario per le Università mentre si prevede una regionalizzazione del Fondo integrativo per il Diritto Allo Studio Universitario, richiesta che giace sul tavolo del Ministro da almeno un quinquennio.

6.4. GLI ALLEGATI: LA TUTELA DELLA SALUTE

Ampliato risulta essere il comparto della salute, in cui già assai ampie e complesse sono le competenze regionali, pur con i molti interventi ed intrecci della normativa statale. Fatto salvo il rispetto dell'equilibrio dei conti del sistema sanitario regionale, le Regioni saranno facoltizzate a *rimuovere i vincoli di spesa specifici*, con particolare riguardo alle politiche di gestione del personale⁵⁶ introdotti nel 2011, cioè all'apice della crisi dello spread, che ha portato all'insediamento del Governo Monti. Esse potranno poi stipulare specifici accordi con le Università per rendere più coerente rispetto alle esigenze del territorio il sistema di formazione specialistica (in Veneto anche per i medici di medicina generale) dei futuri nuovi medici e l'accesso alle scuole di specializzazione tramite la creazione di borse di studio aggiuntive e la stipula dei cd. "contratti di specializzazione-lavoro", affinché i medici in formazione specialistica possano essere inseriti a tutti gli effetti nelle strutture sanitarie regionali. Resta di competenza statale la definizione dei requisiti di accreditamento delle Scuole di Specializzazione.

Per intervenire a sostegno della formazione specialistica dei medici i cui limiti di accesso hanno fatto sì che, negli ultimi 5 anni, per 4.500 medici non sia stato possibile entrare in questo percorso, alle Regioni è attribuita "maggiore autonomia", senza che si specifichi però in quale ambito questa "autonomia" verrà declinata; dalla lettera del documento si evince che esse "potranno stipulare accordi con le università" e istituire borse di studio aggiuntive per gli specializzandi; potranno altresì "attivare percorsi finalizzati alla stipula dei citati contratti" i quali, peraltro, non potranno in alcun modo dare diritto all'accesso ai ruoli del SSN senza che sia stato fatto il relativo concorso. Una generica "maggiore autonomia" è attribuita alle Regioni "nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione", ovviamente solo agli assistiti residenti in Regione. Si allentano in questo caso i vincoli nazionali finalizzati all'esercizio di queste funzioni, con ciò consentendo alle Regioni un maggiore margine di manovra nell'adeguare i costi alle prestazioni. Anche in questo caso sarà fondamentale un monitoraggio degli interventi per evitare squilibri e disfunzioni.

Sempre nel comparto salute, le Regioni potranno attivare la procedura AIFA per il riconoscimento dell'equivalenza terapeutica tra farmaci⁵⁷ e potranno definire il sistema di *governance* delle Aziende e degli Enti del Servizio sanitario regionale. In questo caso, potrà essere predisposto un Piano pluriennale di investimenti per l'edilizia sanitaria, con tempi certi e risorse adeguate, evidentemente fornite dallo Stato; alle Regioni viene infine conferita "maggiore autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di gestione di fondi sanitari integrativi".

⁵⁶ Ex art. 17, comma 3-bis, del Decreto-legge 6 luglio 2011, nr. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

⁵⁷ Per un'opinione critica sulla proposta di autonomia in campo sanitario, in riferimento alla tutela dei livelli essenziali di servizio, di solidarietà e di uguaglianza dei cittadini, si veda E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

In campo sanitario la devoluzione di competenze segue, grosso modo, la stessa strada per tutte le Regioni; qualche elemento di differenziazione si rinviene nel caso del Veneto a cui, oltre agli interventi a favore dei Medici di Medicina Generale, viene conferita la facoltà di regolamentare la gestione del personale del Servizio Sanitario Regionale, compresa la regolamentazione dell'attività libero professionale; essa avrà la possibilità, in sede di contrattazione collettiva integrativa, per i dipendenti del Servizio Sanitario Regionale, prevedere incentivi e misure di sostegno, anche mediante l'utilizzo di risorse aggiuntive regionali da destinare, in particolare, al personale dipendente in servizio presso le sedi montane disagiate.

6.5. GLI ALLEGATI: LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA

Corposo l'insieme delle competenze su tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. A differenza delle altre materie, l'allegato in questione presenta una struttura molto più organica e dettagliata. Nel primo articolo si stabilisce che le Regioni possono definire *con legge* l'allocazione agli enti locali delle funzioni amministrative che verranno loro attribuite dall'accordo; potranno anche allocare altre funzioni tranne quelle statali e quelle fondamentali degli enti locali. Analogo potere legislativo (cui si aggiunge il potere regolamentare) verrà attribuito alle Regioni al fine di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento di tali funzioni sia che rimangano all'interno dell'amministrazione regionale, sia che vengano attribuite agli enti locali. In questo caso, spetterà anche alla Regione la definizione dei principi generali che gli enti locali dovranno rispettare. Completa la riorganizzazione il potere, stabilito all'art. 3, di proporre l'adozione di atti regolamentari o amministrativi statali "sulla base di specifiche esigenze regionali"; tale proposta sarà accompagnata da una relazione illustrativa e da una relazione tecnico-finanziaria. A tale iniziativa deve dar riscontro l'ente competente entro 30 gg., il quale deve entro questo termine "avviare l'istruttoria"; in caso di inerzia dell'organo statale, le Regioni potranno sottoporre la questione in Conferenza Stato-Regioni al fine di ottenere un accordo in quella sede per determinare i tempi e le modalità di adozione dell'atto.

Infine, l'art. 4 trasferisce alle Regioni una serie di funzioni amministrative precedentemente statali (primo comma), provinciali o comunali (secondo comma). Entrando nel dettaglio, la Regione potrà essere in grado di definire una programmazione triennale degli interventi di difesa del suolo e della costa regionali; bonifica dei siti contaminati di interesse regionale, nonché di rimozione dell'amianto; conservazione e valorizzazione delle aree protette regionali; tutela delle acque; risanamento della qualità dell'aria. Inoltre, individuerà gli ambiti territoriali ottimali per il superamento della frammentazione della gestione integrata dei rifiuti urbani e avrà competenza in materia di controlli sull'inquinamento acustico ed elettromagnetico. Infine, realizzando una richiesta presentata dai Consigli, alla Regione saranno garantiti poteri sanzionatori e di determinazione del danno ambientale.

I punti di riferimento a cui le Regioni devono attenersi sono le norme procedurali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni mentre le singole funzioni che verranno attribuite sono elencate nelle relative tabelle che, tra loro, presentano alcuni elementi di differenziazione; ad esempio, l'Emilia Romagna ottiene poteri nell'ambito della programmazione triennale degli interventi a difesa del suolo e delle coste regionali, della bonifica dei siti contaminati e

di rimozione dell'amianto, conservazione e valorizzazione delle aree protette regionali e per il Piano di tutela delle acque, aria, rifiuti (in accordo con altre Regioni) e acque reflue, superamento della gestione integrata dei rifiuti urbani tramite l'individuazione delle Aree Territoriale Ottimali.

La Lombardia ottiene competenza in materia di prevenzione e ripristino del danno ambientale (con possibilità di surrogazione da parte del Ministero qualora rimanesse inattiva), di organizzazione amministrativa (inclusa la possibilità di dare principi agli Enti Locali, nel rispetto del diritto amministrativo procedimentale), di prelievi faunistici e abbattimenti in aree protette in codecisione con i gestori delle aree, di bonifiche (anche nella parte che attualmente è affidata agli Enti Locali), di controllo scarichi, di gestione dei rifiuti (ivi compresi i fanghi di depurazione, gli inceneritori e il commercio dei rifiuti) ed infine potrà definire le zone idonee ad ospitare discariche (compito attualmente degli Enti Locali) e stabilire accordi con altre Regioni per la gestione dei rifiuti solidi urbani.

La Regione Veneto, pur avendo richiesto il trasferimento in blocco delle competenze del Magistrato delle Acque, nell'Accordo Preliminare ottiene solo il parere sull'attività di bacino, risultato ottenuto anche dalle altre Regioni. Tuttavia, come la Lombardia, il Veneto si approprierebbe della competenza in materia di prevenzione e ripristino del danno ambientale (con solita surrogazione ministeriale) e di organizzazione amministrativa. Inoltre, la Regione avrà la possibilità di individuare gli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione della raccolta differenziata (come l'Emilia-Romagna) e, più in generale, per la gestione dei rifiuti (incluso il controllo, che anche la Lombardia ha ottenuto, sul commercio di rifiuti e sull'incenerimento). Ancora, come la Lombardia, il Veneto avrà controllo sull'indicazione delle aree idonee o meno al posizionamento di discariche. Infine, la Regione otterrà potere di ordinanza contro il responsabile di danni ambientali, competenza attualmente assegnata agli Enti Locali.

6.6. I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Quanto ai rapporti con l'Unione Europea, nell'*addendum*, Governo e Regione si impegnano a rafforzare le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione europea e all'intensificazione delle relazioni e cooperazione transfrontaliera. Inoltre, tutti e tre i documenti pongono l'onere in capo al Governo di migliorare la partecipazione delle tre Regioni al procedimento di formazione degli atti normativi dell'Unione, in particolare nelle materie di competenza aggiuntiva dell'art. 116, comma 3, nel rispetto delle norme di procedura statali. I Preaccordi prevedono poi che il Governo presenti un disegno di legge per la ratifica dei protocolli alla Convenzione di Madrid del 1980⁵⁸ che garantisce agli enti locali una più incisiva partecipazione alla cooperazione transfrontaliera. Infine, anche se con formulazioni diverse, tutti e tre i Preaccordi prevedono che la Regione partecipi alle iniziative

⁵⁸ Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con legge 19 novembre 1984, n. 948.

transnazionali che la riguardino, tramite procedimenti di consultazione regionale *ad hoc* (nel caso del Veneto, si specifica “anche promuovendo innovazioni legislative”).

I tre addenda ai Preaccordi, pur essendo molto simili, presentano – anche in questo caso – talune peculiarità che li differenziano: innanzitutto, per quanto riguarda le macroregioni, il Veneto esplicitamente cita la strategia macroregionale⁵⁹ (riferita alla macroregione alpina), l'Emilia di quella adriatico-ionica (EUSAIR), mentre non se ne trova traccia nell'accordo con la Lombardia. Inoltre, le sole Regioni Lombardia e Emilia-Romagna chiedono un coinvolgimento maggiore nelle controversie di diritto europeo, in particolar modo quelle che riguardino eventuali contenziosi nelle materie coperte dall'art. 116, comma 3. Infine, probabilmente ad indicare una precisa differenziazione politica tra le Regioni, che tuttavia non segue i contorni delle formazioni politiche che le governano, nei soli accordi con la Lombardia e l'Emilia-Romagna lo Stato e la Regione “convergono che è obiettivo della Repubblica, e quindi anche delle Regioni che ne sono componenti essenziali, favorire il processo di integrazione europea e lo sviluppo della regione euro-mediterranea e della regione alpina”, mentre non vi è traccia di questa dichiarazione, di natura puramente politica, nell'*addendum* del Veneto.

7. I primi passi della XVIII legislatura: solo accelerazione o un cambio di passo? Un quadro ancora in fieri.

7.1. La nuova spinta politica delle Regioni verso la differenziazione

"Entro la fine dell'anno auspico di arrivare alle leggi sull'autonomia per quanto riguarda Lombardia, Veneto e Emilia Romagna". Questa dichiarazione della Ministra per gli Affari Regionali, twittata l'8 agosto 2018, esprime sinteticamente la volontà del nuovo Governo, insediatosi nel giugno del 2018, di riprendere il percorso verso l'autonomia differenziata avviato con i referendum dell'ottobre 2017 e conclusosi *ad interim* con i 3 Accordi preliminari sopra analizzati. Pur essendo stati un passo rilevante nel percorso verso la maggiore autonomia prevista dall'art. 117, comma 3, tali accordi sono apparsi fin dagli albori della XVIII legislatura già superati dai fatti accaduti tra la sottoscrizione e il periodo immediatamente successivo all'insediamento del nuovo Governo: e, invero, questo parziale superamento del punto conclusivo raggiunto *ad interim* nel febbraio del 2018, alla fine della legislatura, si evidenzia, ad esempio, per le nuove richieste avanzate dalle Regioni capofila e dal numero di ulteriori Regioni che hanno attivato, pur secondo modalità differenti e con diverso grado di maturazione delle richieste, il percorso della differenziazione (o del rafforzamento

⁵⁹ Di cui alla Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018.

dell'autonomia, come taluni preferiscono chiamarla)⁶⁰, cosicché il panorama che si profila nell'agosto del 2018, prima della pausa estiva del Parlamento e del Governo, appare ben più ampio e coinvolge ormai la maggior parte delle Regioni italiane che, con tempi e modalità diverse, si sono impegnate a salire sul treno, ormai lanciato, del regionalismo differenziato.

A fine luglio, infatti, il Ministro ha avviato colloqui con diverse Regioni: alle 3 apripista si sono aggiunte Toscana⁶¹, Piemonte⁶², Marche e Umbria⁶³ che hanno attivato un tavolo di confronto con il Ministero Affari Regionali, mentre altre – quali la Liguria⁶⁴, il Molise e la Puglia – sono pronte a seguirne l'esempio.

Le domande che si aprono, a questo punto, riguardano la natura e le prospettive di tale fenomeno: si tratta di mere aperture di tipo politico o viene coinvolta la struttura delle Regioni e, in un certo senso, anche quella dello Stato? Dopo il fallimento della riforma Boschi Renzi, la necessità di riforme costituzionali e istituzionali si è orientata altrimenti, muovendosi dal piano costituzionale generale a scelte e proposte di taglio squisitamente politico, con accenti inediti rispetto alla mera modifica formale del testo del 1948/2001? Siamo in presenza di una nuova, più concreta e realistica stagione “costituente” delle Regioni? Siamo in presenza di una forma più dinamica di “partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze”?⁶⁵ di una “specialità diffusa”?⁶⁶

All'orizzonte vi sono segnali che indicherebbero questa nuova prospettiva, a partire – tanto per far un esempio – dalla discussione aperta durante l'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti del 20 Luglio 2018 in cui, alla presenza del Ministro per gli Affari regionali, si è discusso della ricerca Censis “*Il ruolo della dimensione regionale nell'evoluzione del mosaico territoriale italiano - una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-*

⁶⁰ Anche il Comune di Milano, con il Sindaco Sala, pare intenzionato a muoversi in questa direzione, superando il tradizionale antagonismo politico (sinistra-destra) tra Comune e Regione. Il 26 luglio vi è stato infatti il voto unanime del Consiglio Comunale di Milano in tema di autonomia finanziaria, in parallelo con l'avvio delle trattative romane sulle materie da trasferire alla Regione.

⁶¹ A luglio si legge sulla stampa quotidiana che Regione Toscana e Ministero degli Affari regionali e delle autonomie designeranno a breve le rispettive delegazioni trattanti che si incontreranno per esaminare concretamente le richieste di maggiore autonomia avanzate al Governo da parte della regione Toscana.

⁶² In Piemonte, la Giunta regionale ha varato il 20 luglio scorso un documento da sottoporre al Consiglio affinché quest'ultimo lo validi come atto di indirizzo. Il documento contiene l'aggiornamento della deliberazione del gennaio scorso che poi era stata discussa con le forze economiche, sociali, con gli enti locali e con l'Università e che ha presente la condizione demografica, istituzionale e socio-economica reale del territorio.

⁶³ Marche e Umbria hanno attivato discussioni tra loro e con il Governo per un'intesa pluriregionale.

⁶⁴ La Liguria ha attivato al suo interno molte discussioni sul tema, coinvolgendo la società civile e il mondo culturale. In un incontro pubblico dal titolo “Nord chiama Sud”, i Presidenti regionali Giovanni Toti, Attilio Fontana e il sottosegretario agli Affari regionali Stefano Buffagni hanno respinto l'idea di nuove Regioni speciali e hanno invece valorizzato la posizione dell'Emilia Romagna che in più settori ha ribadito come occorra lasciare competenze allo Stato perché è necessaria una visione comune di molti problemi (es. energia). Molto importante per la Regione è la questione dei porti, su cui in aprile è stato siglato un patto a Trieste tra Liguria, Friuli, Veneto e Lombardia al fine di ottenere per i porti italiani autonomia finanziaria e poteri di organizzazione della governance.

⁶⁵ Già nel 2004 S. Agosta ipotizzava che si potesse andare in questa direzione. V. S. Agosta, *L'infanzia “difficile” (... ed una incerta adolescenza) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 321.

⁶⁶ La formula è stata coniata da G. Demuro, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 47.

istituzionale” o, ancora, della reviviscenza del mai sopito tema della macroregioni, risollevato dalla Regione Abruzzo e del suo – ormai dimissionario – Presidente tramite una interlocuzione molto interessante con Sabino Cassese.

È forse parzialmente prematuro tentare di dare una risposta a tutte queste questioni. Per ora ci si può limitare ad accennare a qualche ipotesi e, soprattutto, tenere monitorato il processo in atto, per cogliere nella ridda dei documenti e delle dichiarazioni politiche dei vari protagonisti gli elementi di maggiore interesse.

7.2. Le posizioni delle diverse regioni all’abbrivio della nuova legislatura

Che si legge dunque, espressamente o solo in filigrana, in questo complesso quadro in continua evoluzione? Un utile supporto viene dal dossier del Servizio Studi del Senato del luglio 2018 intitolato, non a caso e un po’ provocatoriamente, “Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo”⁶⁷, letto in combinato disposto con le varie dichiarazioni dei protagonisti del processo in corso, ben documentate nel sito del Cinsedo nelle sue varie articolazioni.

7.2.1. LOMBARDIA

Cominciando dalla più ingombrante delle Regioni italiane, culla delle rivendicazioni di maggiore autonomia in forza della sua posizione socio-economica che ne fa quasi uno Stato dentro lo Stato, una volta siglata l’intesa di febbraio, essa ha proseguito nel suo percorso siglando, a sua volta, un Accordo con vari enti locali e sociali, nella logica sussidiaria di valorizzazione degli enti intermedi, con l’intento di coinvolgerli nel processo in corso⁶⁸.

⁶⁷ Secondo l’accordo, 10 sono le Regioni che, pur non avendo sottoscritto accordi preliminari con il Governo, si stanno muovendo verso forme di regionalismo differenziato. In particolare, si legge nel dossier del Senato, 7 hanno già formalmente conferito al Presidente l’incarico di chiedere al Governo l’avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: con loro il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. Altre 3 Regioni non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all’approvazione di atti di indirizzo. Si tratta di Basilicata, Calabria e Puglia. Due Regioni invece - Abruzzo e Molise - non risultano aver avviato iniziative formali per l’avvio della procedura ex art. 116, terzo comma, della Costituzione. Per quanto riguarda le altre Regioni, Puglia, Calabria e Basilicata sono ancora alla fase iniziale dell’iter, pur avendo assunto iniziative in vista della richiesta di maggiore autonomia. La Puglia ha in corso un approfondimento sul regionalismo differenziato affidato all’Ipres; in Calabria il Consiglio ha previsto la calendarizzazione di un atto di indirizzo in materia e in Basilicata il Consiglio regionale ha già approvato un atto di indirizzo nei confronti della Giunta per sollecitare approfondimenti sulle opportunità del regionalismo differenziato e, contestualmente, ha avviato una propria attività istruttoria.

⁶⁸ Il 15 maggio 2018 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato con D.C.R. n. 16 un Ordine del giorno che impegna il Presidente di Regione Lombardia e l’Assessore all’Autonomia e Cultura, ad avviare le azioni conseguenti all’Accordo preliminare, ad allargare la trattativa a tutte le 23 materie costituzionalmente previste e ad approfondire i più ampi margini di autonomia sulle cinque materie indicate nell’Accordo preliminare. Si

Essa ha partecipato a vari incontri con il Ministero degli affari regionali e, tra questi, all'incontro del 26 luglio in cui è stato presentato un dossier con richieste circostanziate sulle diverse materie, già declinate per specifiche funzioni, atto a fissare nel dettaglio e in maniera completa le competenze di cui si chiede la concessione. Questo dossier costituirà la base per la trattativa con i diversi ministeri ma soprattutto con il Ministero delle Finanze che è, come noto, uno dei momenti più delicati dell'intero processo. Tale dossier fa riferimento a 11 aree tematiche⁶⁹ entro cui si raggruppano le 15 materie e le relative funzioni già richieste, mentre per le altre materie su cui si avvanzerà successivamente istanza si deve attendere la chiusura dell'istruttoria regionale, la quale – tuttavia – dovrebbe avvenire in tempi brevi perché, come affermato dal Presidente lombardo, “la massima celerità ... è quello che il nostro Paese attende da troppi anni. L'autonomia verrà apprezzata non solo dai cittadini e dalle Regioni che stanno già portando avanti questa richiesta, ma anche da quelle che magari oggi sono un po' più timide”.

In questo contesto e come già ricordato⁷⁰, l'Assessore Galli ha parlato di una trasformazione di tutte le competenze concorrenti in competenze esclusive della Regione; si tratta di una ipotesi già avanzata e discussa in dottrina che, alla luce di quanto si profila al momento attuale, sembra assumere una diversa valenza. E, invero, nessuna delle richieste e delle intese entra in merito a questa questione, specificandone la portata, se cioè la richiesta comporti una deroga a singole regole (parallelamente alla richiesta di singole funzioni) o se l'intento sia di svincolarsi anche dai principi fondamentali definiti dalla legislazione nazionale⁷¹ che ostacolano la Regione nel perseguire i suoi obiettivi strategici. Come accennato, questa potrebbe essere una considerazione di metodo da scandagliare non in astratto ma caso per caso e materia per materia, elencando nelle future intese le norme statali che non dovranno più essere applicate nei diversi territori, comprese quelle che stabilissero principi fondamentali. Questo elemento dell'intesa (e della legge di recepimento) potrebbe contribuire a neutralizzare eventuali (e non improbabili) contenziosi relativi all'attuazione dell'intesa⁷².

veda <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/autonomia-della-lombardia/ripresa-percorso-attribuzione-art-116-3-comma>

⁶⁹ Le 11 aree sono: governo del territorio; grandi reti di trasporto e di navigazione; istruzione; ordinamento sportivo; porti e aeroporti civili; rapporti internazionali con l'UE e commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica; tutela dell'ambiente; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; welfare. Attenzione particolare viene data alla ricerca scientifica, in collegamento anche con i fondi europei cui attingere per potenziare la ricerca. E per utilizzare al meglio queste risorse, la Lombardia ha dichiarato di volersi svincolare dalla legislazione statale per poter programmare e organizzare le policy del settore in modo più efficiente; una ulteriore richiesta, funzionale a questo scopo, sarebbe la creazione della figura del ricercatore regionale aggregato alle imprese, figura che sarebbe fondamentale per la buona riuscita di tale politica.

⁷⁰ Vedi supra nota 18.

⁷¹ Ad esempio, tutte quelle regole tecniche, poste a presidio dei procedimenti amministrativi del comparto: si pensi ai requisiti per l'accreditamento delle strutture sanitarie o delle agenzie per il lavoro.

⁷² Questo pare essere anche il suggerimento desumibile dallo scritto di N. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, nr. 4/2017, p. 625 ss.

7.2.2 EMILIA-ROMAGNA

Anche l'Emilia-Romagna⁷³ ha riformulato le proprie richieste passando a 15 competenze; alle materie già definite, la Regione aggiunge, infatti, agricoltura, acquacoltura, protezione della fauna e attività venatoria; cultura e spettacolo e sport: in totale 15, tutte nell'ambito di aree strategiche come politiche per il lavoro, istruzione, sanità, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, relazioni internazionali e rapporti con la Ue.

Pur ampliando le sue richieste, questa Regione si contrappone alla visione fatta propria dal Veneto quanto alle modalità con cui dare attuazione normativa alle intese. Mentre infatti il Veneto ha presentato un proprio progetto di legge delega da presentare al Parlamento nazionale, l'Emilia si esprime a favore di una legge nazionale su iniziativa del Governo che faccia seguito alla stipula dell'intesa. Si legge nel Comunicato stampa diffuso dal Presidente Bonaccini dopo l'incontro del 26 luglio con il Ministero: "abbiamo posto una questione di metodo sia in Conferenza delle Regioni, sia con la Ministra, su cui abbiamo registrato consenso: affinché il percorso sia lineare, trasparente e non conflittuale, è importante individuare *uno strumento normativo uguale per tutte le Regioni*. È legittimo avere opinioni diverse su quale sia lo strumento preferibile. Noi abbiamo fatto le nostre proposte, e cioè *una proposta di legge governativa sulla base dell'intesa definita con le Regioni*, approvata dalle Camere a maggioranza qualificata, e ci confronteremo. Certamente non faremo barricate e non abbiamo preclusioni, purché si trovi la soluzione più efficace e condivisa per fare in fretta e bene. Ma alla fine *servirà una scelta comune* e mi conforta aver trovato condivisione anche su questo". Differenziamoci sì, ma non troppo...⁷⁴

7.2.3 TOSCANA

Mentre le altre Regioni sono solo ai primi passi del percorso, con Risoluzioni delle rispettive Assemblee legislative che si limitano a dare mandato ai Presidenti di intraprendere le trattative con il Governo e, in Liguria, con l'insediamento di un Comitato Tecnico Scientifico che elabori una proposta da sottoporre al Governo⁷⁵ densa di spunti di riflessione appare la presa di posizione della Toscana.

Muovendo dalla considerazione che non è necessario aggiungere ulteriori Regioni speciali, la Toscana pone un accento particolare sul ruolo dello Stato e anche, in un certo

⁷³ Tutti gli approfondimenti sul progetto di maggiore autonomia per l'Emilia-Romagna, dalla cronologia al dettaglio delle competenze richieste, fino ai documenti approvati, possono essere consultati nella sezione dedicata del sito della Regione Emilia-Romagna, al link: <http://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer>.

⁷⁴ Quanto alla consultazione degli enti locali, non risulta ad oggi alcuna presa di posizione degli stessi. Nell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Parlamentare per le questioni regionali alla fine della XVII legislatura, Mangiameli sostiene che essi vanno consultati una volta che l'intesa sia stata sottoscritta mentre D'Atena afferma che ciò va fatto prima della conclusione dell'intesa. Analogamente A. Nastasi, *cit.*, nota 22.

⁷⁵ Questa la dichiarazione del Presidente della Regione Liguria, Giovanni Toti, di Forza Italia: "L'obiettivo che ci siamo prefissi – ha spiegato il presidente Toti – è di iniziare ad elaborare i testi che verranno sottoposti al confronto di tutti gli stakeholders, dalle parti sociali ad Anci al Cal e ovviamente all'esame del Consiglio regionale. L'auspicio è arrivare entro l'autunno alla definizione di una proposta condivisa che Regione Liguria possa presentare in sede di negoziazione con il ministero degli Affari regionali".

senso, su una funzionalizzazione dell'autonomia al "rafforzamento dell'intera compagine dello Stato", cui fa riscontro un incremento di cooperazione con lo stesso come espressione di un nuovo trend volto a modernizzare le istituzioni dopo il fallimento della riforma costituzionale. Nella visione di questa Regione, il regionalismo differenziato – lungi dall'essere un altro nome della "specialità" o persino una forma nuova di specialità che si costruisce su pretese di autonomia finanziaria spinta – sarebbe invece un nuovo modo di pensare allo Stato e alla sua organizzazione valorizzando quelle realtà che già manifestano correttezza nella gestione delle proprie finanze ed efficienza nella erogazione dei servizi ai propri cittadini. E, si legge tra le righe, chi vuole entrare nel processo deve prima dimostrare di essere stato in grado di svolgere i compiti che la Costituzione gli ha affidato⁷⁶; solo allora sarà possibile che se ne richiedano di ulteriori. In estrema sintesi, la visione che emerge da queste prime dichiarazioni non tende a contrapporsi allo Stato; essa tende, anzi, a rafforzarlo per poter disporre di una istanza centrale che monitori l'erogazione dei vari servizi e che intervenga qualora le Regioni non siano in grado di dare attuazione ai poteri e alle funzioni richieste.

Per realizzare questo disegno politico, la Regione – che non a caso è stata tra le prime ad aver richiesto ancora sotto il Governo Amato un incremento di poteri nei settori delle politiche ambientali e dei beni culturali, poi bloccato dal centralismo ministeriale – vuole arrivare ad affermare una visione dell'autonomia rigorosamente collegata con l'efficienza nella programmazione delle politiche e nella erogazione dei servizi e a porsi come una buona pratica proprio in questo senso. Non a caso, una tra le prime richieste che vengono avanzate riguarda la sanità e un uso meno vincolato della stessa in cui, poiché tutte le ASL della Regione hanno realizzato il pareggio dei loro bilanci, si chiede allo Stato di rimuovere il blocco delle assunzioni. Come si vede, non si tratta certo di una richiesta che comporta poteri legislativi aggiuntivi o specifiche funzioni amministrative bensì solo un sostanziale incremento delle risorse. In generale, poi, la Regione aspira anch'essa a nuovi poteri in una decina di materie: salute, governo del territorio, ambiente, tutela del lavoro, istruzione e formazione, beni culturali, accoglienza dei richiedenti asilo, autonomie locali, coordinamento della finanza pubblica e dei porti da gestire in modo cooperativo rafforzando il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e delle Conferenza Unificata con gli Enti locali.

E come esempio di questo nuovo protagonismo delle Regioni che si dispiega all'ombra di uno Stato centrale capace di valorizzare le eccellenze e sostenere chi è più debole viene fatto l'esempio della legge Toscana di governo del territorio che prevede consumo zero del territorio entro l'anno prossimo mentre lo Stato si prefiggerebbe di realizzare tale scopo, secondo una recente proposta di legge, entro il 2050. Emerge quindi che la Toscana non vuole essere tarpata in questi suoi tentativi di perseguire l'eccellenza in tutte le proprie politiche.

⁷⁶ Tra le affermazioni politicamente più significative si segnala la seguente: «Chiediamo più autonomia a partire da materie dove l'esperienza toscana si colloca a livelli di eccellenza per rilanciare il ruolo dell'Ente e per metterle a disposizione del Paese. (...) Siamo per una lettura pienamente "costituzionale" dell'articolo 116 - afferma Bugli - per farne uno strumento di crescita dei diritti e di crescita economica, per essere più forti e competitivi, per un regionalismo di tutte le Regioni. E' di questo che già dai prossimi giorni discuteremo con il governo».

7.2.4. MARCHE E UMBRIA: IPOTESI DI INTESA PLURIREGIONALE?

Nel luglio del 2018 anche le Regioni Umbria e Marche hanno deciso di avviare congiuntamente il percorso istituzionale per una maggiore autonomia, come previsto dall'art. 116 Cost. I due Presidenti della Regione Umbria e della Regione Marche hanno infatti sottoscritto una lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri per comunicargli l'intenzione, già approvata dai rispettivi Consigli regionali⁷⁷, di avviare congiuntamente il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. individuando in modo pressoché unitario le ulteriori forme e condizioni di autonomia. A tal fine, entrambi i Presidenti chiedono di attivare un tavolo unitario di confronto istituzionale come previsto dall'art. 1, comma 571 della legge 147/2013.

Quale filosofia emerge da questa richiesta? È interessante mettere in luce come il punto ideale di riferimento è di natura squisitamente economica; le due Regioni, infatti, affermano di soffrire per non essere in grado di sviluppare pienamente le capacità dei loro territori e delle loro economie e ritengono che il Governo, visto non come possibile alleato ma come controparte nella ricerca dell'efficienza, debba modificare il suo approccio centralista e credere invece pienamente nella capacità dei territori di progettare il proprio sviluppo autonomamente.

Al fondo, da queste dichiarazioni emerge come il percorso dell'art. 116, comma 3 possa diventare una leva in grado di determinare una maggiore efficienza amministrativa capace di sostenere l'economia delle Regioni anche deboli economicamente (e quindi, di conseguenza, quella dell'intero Paese): "Un'autonomia organizzativa e finanziaria – ha dichiarato il Presidente dell'Umbria - consentirà di aiutare il nostro territorio in termini di sviluppo, di opportunità economiche e anche in termini di crescita"⁷⁸.

Di particolare interesse si presenta la scelta compiuta dalle due Regioni di procedere in modo congiunto, scelta che deriva da una storia di collaborazione che ha dimostrato il reciproco vantaggio di procedere secondo questa logica. "La scelta di una iniziativa congiunta tra le Regioni Marche ed Umbria – ha detto infatti il Presidente – nasce da una antica e positiva cooperazione che le due Regioni hanno maturato in vari settori, dalle infrastrutture alla gestione delle difficili vicende sismiche e della successiva ricostruzione del '97 e del 2016, fino alla sanità, settore dove è particolarmente intensa la cooperazione, con il numero unico di emergenza 112 ed il servizio di elisoccorso. Insomma, abbiamo in questo anno trasformato l'Appennino da barriera ad elemento di congiunzione delle rispettive comunità"⁷⁹

⁷⁷ Questi i contenuti dell'ordine del giorno approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella quale si richiamavano gli ambiti in cui la Regione Umbria intende chiedere maggiore autonomia (gestione del paesaggio e dei beni culturali, sistema del sapere, della conoscenza, della formazione e dell'istruzione). Gli altri ambiti nei quali si richiede maggiore autonomia sono quelli della salute e politiche sociali; protezione civile, prevenzione sismica e rigenerazione urbana e infrastrutture; commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e sistema di acquisizione delle entrate; "governance" istituzionale e, infine, partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione Europea.

⁷⁸ V. www.regioni.it nr. 3418.

⁷⁹ V. sempre www.regioni.it nr.3418

7.2.5 LE PRESE DI POSIZIONE DELLE REGIONI DEL SUD

Come si stanno muovendo in questo contesto le Regioni del Sud le quali, come è noto, hanno svariati problemi ad ottemperare alle esigenze dell'equilibrio finanziario posto come requisito costituzionale al fine di accedere a forme di autonomia differenziata? Mosse dal timore di veder diminuire i fondi pubblici loro destinati, tali Regioni ribadiscono che la differenziazione va controbilanciata da provvedimenti che non penalizzino chi è meno forte economicamente e socialmente. A ricordare il tema del mantenimento dell'uniformità, esse si richiamano alla competenza statale a fissare (e quindi a finanziare) i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

Questo è quanto si evince, anche di recente, dalle prese di posizione del Presidente della Regione Molise il quale, parlando a nome dei colleghi delle Regioni meridionali in una riunione tenutasi a luglio nella sede della Regione Calabria, ha fatto esplicito riferimento a quelle realtà regionali che hanno minore capacità fiscale. A tale presa di posizione ha dato una prima risposta il Ministro agli Affari Regionali, certamente consapevole dei risultati elettorali e delle aspettative di tali Regioni. Per esse il riferimento anche simbolico ai livelli essenziali delle prestazioni, da finanziarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale costituisce una richiesta fondamentale al fine di assicurare un corretto funzionamento del sistema di redistribuzione interregionale delle risorse ed evitare un decentramento che vada ulteriormente ad accentuare il divario tra Nord e Sud. I principi di unitarietà dello Stato, della solidarietà, della sussidiarietà e dell'adeguatezza devono, nella visione delle Regioni del Sud, governare la redistribuzione delle risorse e non solo per quanto riguarda l'assegnazione futura degli stessi ma anche in relazione all'attivazione dei fondi già assegnati⁸⁰.

Dopo questa prima riunione e dopo il citato incontro con il Ministro, ha avuto luogo un ulteriore incontro sempre tra il Presidente del Molise e la Commissione Affari istituzionali della Conferenza Stato-Regioni in cui tutti questi principi sono stati ribaditi.

Coerentemente con questa visione, alla richiesta del mantenimento dei finanziamenti pubblici attuali si affianca una ulteriore richiesta che va anch'essa nella direzione di una "differenziazione", finalizzata a ricevere dallo Stato non ulteriori competenze, ma quel surplus di sostegno che consenta di superare il gap infrastrutturale che ancora le affligge. Tale intervento "straordinario", e quindi in qualche modo "diverso" dai normali sostegni pubblici, dovrebbe far sì che si possano mettere a frutto le situazioni di vantaggio di cui tali Regioni dispongono quali la bassa densità di popolazione, le eccellenze enogastronomiche e culturali da preservare e valorizzare, le oasi naturalistiche e i paesaggi di spiccato interesse ambientale nonché le enormi risorse idriche che servono anche le regioni limitrofe". È questo il senso delle richieste di differenziazione, cui si potrà dar seguito nella misura in cui tali Regioni saranno messe in grado di competere davvero con le Regioni del Nord.

⁸⁰ Cfr. www.regioni.it, nr. 3418 del 12/07/2018.

7.3. La proposta di una legge di delegazione avanzata dalla Regione Veneto.

Il movimento che ha coinvolto le Regioni del Sud ha destato qualche preoccupazione in chi, come il Veneto, ha fatto dell'autonomia la cifra caratterizzante la sua proposta politica. Si temono scelte al ribasso, che si limitino a richieste relative a sole funzioni di dettaglio senza l'ambizione di giungere ad una ristrutturazione del nostro regionalismo nell'ottica della piena differenziazione⁸¹.

Potrebbe essere questo uno di motivi che ha spinto il Veneto ad avanzare una nuova proposta di legge, questa volta nella forma della legge di delegazione, volta ad accorciare i tempi del processo rispetto alle procedure prefigurate nella scorsa legislatura. Come è noto, nella scorsa legislatura il recepimento delle intese avrebbe dovuto aver luogo tramite singole leggi per le singole Regioni richiedenti, leggi che la dottrina aveva ritenuto fossero coperte da riserva di assemblea, analogamente a quanto accade per le intese ex art. 8 Cost., le quali vengono espressamente richiamate nei 3 Preaccordi di febbraio.

Al di là degli aspetti tecnico-giuridici e dei dubbi sullo strumento scelto⁸², si comprende come – sul piano politico – le Regioni più determinate nel richiedere l'autonomia non vogliono rinunciare ad occupare la scena e ad essere protagoniste del processo, proponendo soluzioni originali anche se problematiche, specchio di una posizione radicalmente critica rispetto agli assetti istituzionali del Paese⁸³, che l'autonomia vuole rompere.

E, in effetti, una analisi della proposta evidenzia lo sforzo di contrastare le tendenze di chi ritiene che il processo della differenziazione debba venire "normalizzato" e ridotto ad un semplice ulteriore passo verso il decentramento.

Un primo elemento da sottolineare, che è un indice della novità perseguita, riguarda le tempistiche: il ddl viene infatti proposto ben prima della stipula dell'intesa⁸⁴, come del resto era accaduto nel caso del primo pdl veneto, quasi a segnalare la necessità di una forte acce-

⁸¹ A tale timore la Ministra ha risposto che, se differenziazione deve essere, essa deve essere "diversa" anche sul piano dei contenuti. Si legge nel relativo Comunicato Stampa: "noi faremo un lavoro su misura, concentrato sugli interessi specifici delle diverse Regioni (...). Tutte le richieste sono legittime e sono anche tutte accoglibili. Dunque il timore di accordi al ribasso non deve esserci: il fatto che molte Regioni chiedano autonomia rinforza la richiesta, non la indebolisce. (...) Il punto è *come vengono declinate le richieste delle Regioni*".

⁸² Sull'uso fatto dal Veneto dello strumento della legge di delegazione, contenente sia i principi generali sia quelli specifici, materia per materia, molti dubbi sono stati avanzati in dottrina. V. supra ad esempio E. Catelani, *cit.*, nota 56.

⁸³ Tale atteggiamento si rinviene nelle dichiarazioni rilasciate dal presidente Zaia al momento della presentazione della proposta di legge-delega al Ministro per gli affari regionali il 12/7/2018. (v. www.Regioni.it nr. 3418, giovedì 12 luglio 2018) secondo cui tale proposta, elaborata dalla Commissione istituita dalla Giunta regionale a seguito degli esiti del referendum regionale del 22 ottobre scorso, disegna un "innovativo percorso istituzionale", individuando i principi di carattere generale, la composizione della commissione paritetica che dovrà predisporre i decreti legislativi e l'ambito di attribuzione di competenze nelle 23 materie.

⁸⁴ In verità, l'idea del Veneto pare essere quella di un disegno di legge da presentare al Parlamento dopo la firma dell'Intesa. Il Presidente della Regione Luca Zaia ha infatti dichiarato che tale ddl sarebbe "lo strumento che a parere dei tecnici della delegazione del Veneto appare il più opportuno per favorire il cammino parlamentare successivo alla sigla dell'Intesa"; sempre secondo Zaia, il disegno di legge delega del Veneto, "è un'interpretazione totale, millimetrica, delle previsioni contenute nella Costituzione, con l'indicazione delle 23 materie e delle risorse per gestirle. Di fatto, in questo modo, si ridisegna l'intera ossatura del Paese (...) perché, se tutte le Regioni avessero l'autonomia, così come prevista dalla Costituzione, il nostro Paese diventerebbe di fatto e di diritto uno Stato federale".

lerazione al processo. Esso intende altresì chiarire che spetta alla Regione – e non al Governo – determinare non solo i contenuti ma anche, e soprattutto, l'orizzonte politico-ideologico in cui la Regione intende collocarsi. Tale proposta vale a specificare che, quanto avvenuto fin qui (il referendum, le trattative che ne sono seguite, le scelte compiute sotto l'impulso della visione del Governo precedente, i Preaccordi ecc...– che come abbiamo visto limitava l'intesa a poche materie -) è da considerarsi superato dai nuovi eventi conseguenti al cambio di classe politica intercorso dopo le elezioni del 4 marzo e confermato dalle elezioni regionali del Friuli Venezia Giulia. In poche parole: nella filigrana del testo sembra essere inscritta la pressione verso un nuovo inizio, una nuova prospettiva.

Sul piano formale, va segnalato che, secondo un indirizzo già sperimentato con il primo progetto di legge, la Regione riafferma – approfondendola – una sua presa di posizione sulla natura dell'iniziativa di cui si parla all'art. 116, iniziativa che, per il Veneto, coincide con l'iniziativa legislativa da presentarsi al Parlamento ex art. 121 Cost., di spettanza esclusiva del proprio Consiglio Regionale, assecondando una linea interpretativa fatta propria, anche di recente, da quelle voci della dottrina che si pongono come difensori ad oltranza dell'autonomia regionale⁸⁵.

In realtà, la discussione sul tema, che vede contrapposti coloro che si sono pronunciati a favore della iniziativa riservata regionale e coloro che sono invece a favore dell'iniziativa governativa (come codificata anche nei Preaccordi del febbraio 2018) può essere ricomposta se si considera la natura sommamente politica dell'intero processo e, quindi, la possibilità che, da un lato, sia la Regione ad assumerla nel momento in cui si decide di attivare il processo ma che, dall'altro, spetti sempre alla Regione concordare col Governo le modalità di presentazione del disegno di legge recettivo dell'intesa. Va ancora ricordato, per concludere sul tema, che la stessa iniziativa prevista dalla Costituzione può riferirsi sia alla fase conclusiva del procedimento, come detto fin qui, ma anche al momento iniziale, in cui il Governo regionale, su impulso del Consiglio, notifica al Governo l'intenzione di attivare le trattative finalizzate all'intesa. In questo caso, *nulla questio*: l'impulso deve provenire dalla Regione, salvo trattative preliminari informali in cui sia stato il Governo stesso a sollecitare gli organi regionali ad agire.

Sempre all'attivismo regionale va ricondotto, in terzo luogo, quanto emerge dalla relazione al disegno di legge, che esprime le linee strategiche e i passi da compiere per giungere al risultato. Tali passi sono: “la ricognizione-mappatura delle competenze legislative e

⁸⁵ Sul punto già A. Anzon, *Quale regionalismo differenziato?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, nr. 1/2008, secondo cui si tratta, in questo modo, di garantire che la Regione non subisca indebite iniziative legislative rispetto ad intese sottoscritte e che la Regione stessa voglia denunciare. Da ultimo, in questo senso, anche G. Piccirilli, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, nr. 4/2018, in www.dirittiregionali.it. Altro tema affrontato dalla dottrina riguarda i soggetti dell'intesa. Chi sostiene come Chessa che l'iniziativa legislativa spetti al Consiglio Regionale ne desume che l'Intesa debba essere un atto congiunto Consiglio regionale/Parlamento, senza coinvolgimento dei relativi esecutivi. Tale ipotesi non si è fin qui realizzata in nessun caso, visto che la trattativa sulle funzioni difficilmente può prescindere dall'assenso dei Ministeri coinvolti. Né pare essere questa l'intenzione del Veneto che, anzi, espressamente considera fondamentale l'intervento del Governo tramite un decreto legislativo.

amministrative e la loro tendenziale organicità al fine dei trasferimenti; l'adeguatezza delle risorse, in rapporto ai compiti affidati (anche in relazione all'eguaglianza, giuridica e di fatto, dei cittadini); la sede in cui realizzare, in concreto, il principio di leale collaborazione⁸⁶, indicata nella Commissione paritetica Stato – Regione”.

Sarebbe questo il contesto strategico in cui si collocano le intese da stipularsi, un tassello fondamentale del processo⁸⁷ poiché “rappresenta il punto di equilibrio tra esigenze che vanno coordinate in una sintesi positiva e autorevole” tra Stato e Regione. Il che comporta che venga instaurata una relazione coerente tra legge di delegazione, intesa e decreto legislativo attuativo dell'intesa stessa, quest'ultimo di competenza del Governo, forse ancora sulla base di singole intese elaborate dalla Commissione paritetica già attiva nella stipula della intesa. Ora, se il Governo può emanare un decreto legislativo attuativo dell'intesa, come si ottempera al requisito costituzionale della maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione della legge ex art. 116, comma 3? Bastano le indicazioni di “principio” (ma in realtà molto specifiche), contenute nella legge di delegazione a ottemperare a tale requisito? La risposta dubitativa è d'obbligo, visto che il Parlamento risulta estromesso da quest'ultima fase.

Sempre in sede di relazione al ddl, dopo aver ricostruito il dato normativo e le relative interpretazioni inerenti all'attuazione dell'art. 116, comma 3, si precisa da subito che le materie su cui l'intesa andrà a interferire, specificandone i contenuti, sono tutte le materie dell'elenco di cui all'art. 116, comma 3, mentre in ordine agli atti previsti dalla Costituzione, nello specifico al requisito della approvazione dell'intesa per legge dello Stato, si opta per un rapporto tra intesa e legge (coperta da riserva di assemblea) nell'ottica della cd. coerenza sostanziale. Si legge infatti in detta relazione: “Una tale riserva (ndr. di assemblea) deve riguardare gli oggetti della normazione primaria globalmente intesi; ciò comprende o no anche il più minuto dettaglio? Dalla lettera dell'enunciato costituzionale non è dato ricavare un principio secondo cui è esclusa, in parte qua, l'applicazione dell'articolo 76 della Costituzione (delegazione legislativa), posto che – relativamente a quest'ultimo – l'articolo 72, comma 4, della medesima legge si limita a stabilire che “La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia...di delegazione legislativa”. Dimodoché, il coinvolgimento diretto delle Camere, ove si intenda fare ricorso all'istituto del predetto atto avente forza di legge, appare consentito sia dall'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, sia dall'articolo 116, terzo comma, dello stesso testo”.

Il ricorso alla diade legge di delegazione/decreto legislativo o decreti legislativi per il trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione sarebbe dunque non solo possibile ma anche ampiamente giustificato sulla scorta di quanto è successo in passato, nei momenti car-

⁸⁶ Sulla leale collaborazione cfr. Q. Camerlengo, voce *Leale collaborazione*, in *Digesto IV* ed., Discipline pubblicistiche, Agg. VI, Torino, 2015, 241-267; si veda anche la recente sentenza della Corte Costituzionale nr. 52/2016 che qualifica

⁸⁷ Da notare come nella relazione al ddl si dica che l'intesa avrebbe per oggetto *il presente disegno di legge* (enfasi aggiunta).

dine della realizzazione delle Regioni, a cui tutte le funzioni amministrative (unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio di dette funzioni) sono state appunto trasferite con questi atti e, a cascata, con decreti ministeriali. E' pur vero che, in quel caso, la devoluzione avveniva nell'ambito delle normali regole costituzionali e in modo uniforme per tutte le Regioni mentre, al presente, si sta realizzando un processo che si connota per essere un'eccezione alle regole costituzionalmente sancite in materia di funzioni regionali e per essere stato concepito dal legislatore costituente come una scelta eccezionale, da compiersi caso per caso⁸⁸.

Quanto al modello di riferimento per la nuova autonomia, così come concepita dal Veneto, esso è, con tutta evidenza, quello delle Regioni a Statuto speciale, le cui competenze possono essere trasferite con leggi di delegazione mentre i decreti legislativi vengono elaborati e adottati da Commissioni paritetiche Stato Regioni. Non a caso, un'analoga Commissione viene in questa sede riproposta – come del resto era successo nell'ambito dei primi tre Preaccordi del febbraio 2018 – a segnalare che, a differenza di quanto accade normalmente e in ottemperanza alla necessità di elaborazione di intese, non sarà il Governo il protagonista delle scelte inerenti ai trasferimenti, come è sempre successo in passato e come rischia di esserlo se si adotta lo schema del decreto legislativo, ma sarà appunto un organo paritetico incaricato di svolgere tale compito, la cui forza politica potrebbe controbilanciare il peso "tecnico" dei rappresentanti dei Ministeri che siedono in analoghe Commissioni paritetiche.

Entrando in merito alla struttura della proposta, è da segnalare che essa contiene i principi e i criteri direttivi generali per l'attuazione della delega ma anche principi e criteri direttivi sempre "generali" ma formulati con specifico riferimento alle singole materie nell'ambito delle quali si chiede una maggiore autonomia; quanto al tipo di competenze che si richiedono, si segnala che, a norma dell'art. 5 del pdl, che dettaglia tali richieste, nella maggioranza dei casi viene richiesto un ampliamento delle competenze sia legislative sia amministrative tranne che per l'ordinamento della comunicazione e per pochi altri casi.

Per meglio comprendere il tipo di "principi" (che in realtà adombrano già il tipo di "richieste" che vengono avanzate) può essere interessante fare qualche esempio. Un esempio dei principi che la Regione ha elaborato (ma anche del suo punto di vista in materia) si rinviene nelle "richieste" (che peraltro non sono ancora tali ma che verranno dettagliate sulla base non solo di questi principi ma anche di quelli generali contenuti nell'art. 4) relative alla materia "norme generali sull'istruzione" che attualmente fa parte delle funzioni legislative esclusive dello Stato, cui associare la materia (concorrente) istruzione. Si legge infatti, relativamente alle due materie, che: "sono attribuite alla Regione del Veneto le competenze legislative e amministrative dirette a: (a) consentire l'ottimale governo, la programmazione, in-

⁸⁸ Sulla dimensione "eccezionale" del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, e sulla necessità che esso resti tale si veda A. Ruggeri, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se e come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, 2010, 2, pp. 28 e ss. ; da ultimo anche sul tema F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive tra regola e eccezione*, in *Le Regioni* 2017, 4, pp. 689.

clusa la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica – compresi l'orientamento scolastico, la disciplina dei percorsi di alternanza scuola-lavoro – la programmazione dell'offerta formativa presso i Centri Provinciali Istruzione Adulti e la valutazione del sistema educativo regionale, in coerenza con gli elementi di unitarietà del sistema scolastico nazionale e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; (b) disciplinare l'assegnazione di contributi alle istituzioni scolastiche paritarie con le correlate funzioni amministrative; (c) regionalizzare i fondi statali per il sostegno del diritto allo studio e del diritto allo studio universitario; (d) regionalizzare il personale della scuola, compreso il personale dell'Ufficio scolastico regionale e delle sue articolazioni a livello provinciale”.

Come si vede, la richiesta riguarda le competenze sia legislative sia amministrative, queste ultime da definirsi in forza dei principi contenuti nella legge di delegazione citata che, nello specifico della materia considerata prevedono che i trasferimenti siano tali da “consentire l'ottimale governo del sistema educativo regionale”, il che comporterebbe la facoltà di programmare tutti gli elementi di tale sistema enunciati in quella sede ma, soprattutto, di disporre delle relative risorse. Ovviamente, trattandosi di principi, occorrerà che Governo e Regioni procedano alla stipula dell'intesa che verrà formalizzata nel relativo decreto legislativo senza ulteriori passaggi in Parlamento.

8. Al di là della differenziazione: le problematiche dell'uniformità da calibrare con le differenze

Come si vede, le richieste della Regione Veneto mirano ad ottenere una sorta di “massimo” di differenziazione nell'esercizio delle funzioni regionali, una differenziazione che si avvicina molto al tipo di poteri esercitati dalle Regioni a Statuto Speciale. Centrale risulta essere altresì la rivendicazione delle risorse finanziarie annesse all'esercizio non delle funzioni legislative bensì delle funzioni amministrative, che verranno attribuite alla Regione come conseguenza dei maggiori poteri richiesti e che saranno determinate in specifico dall'intesa. A questo “massimo” si affianca – benché in misura politicamente più composta – quanto richiesto dalla Lombardia e dall'Emilia e che verrà richiesto, a seguire, da tutte quelle Regioni che stanno compiendo passi in questa direzione.

Vi è poi l'altra faccia della differenziazione, ed è la questione dell'unità nazionale, di come ripensarla e ristrutturarla nell'ottica del supporto a Regioni anche ampiamente differenziate⁸⁹, unità nazionale che, nel settore dei diritti e delle prestazioni da rendere ai cittadini, si presenta nella forma della domanda di uniformità nella erogazione dei servizi. Come si è visto sopra, in diverse sedi le Regioni del Sud hanno mostrato preoccupazioni per il trend in atto, ovviamente temendo una diminuzione delle risorse loro assegnate nel vigente regime;

⁸⁹ Su questo tema si vedano le interessanti considerazioni di A. Natalini, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicazioni burocratiche*, in Seminario ASTRID su *Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, Roma 19 luglio 2018.

per scongiurare questo pericolo, esse hanno fatto richiesta di una sorta di nuovo piano Marshall per il Sud, che aiuti a superare il deficit infrastrutturale che le caratterizza.

Oltre alle Regioni del Sud, vi sono altri soggetti che riaffermano la necessità di non sacrificare alla differenziazione la sostanza dell'unità nazionale. Si consideri, a mero titolo di esempio, un recente documento elaborato dalla Federazione Nazionale Ordine dei Medici sul tema dell'autonomia, che significativamente titola: *L'autonomia delle regioni non deve aumentare le diseguaglianze*. Tale documento è stato presentato e discusso alla Conferenza Stato-Regioni il 19 luglio dell'anno in corso, quasi contemporaneamente alle richieste di autonomia differenziata; sul piano dei contenuti, esso sottolinea la necessità di realizzare pienamente l'autonomia dei Servizi Sanitari Regionali richiedendo in parallelo la piena attuazione del principio dell'eguaglianza sostanziale. Secondo tale documento, le richieste di maggiori e più stabili finanziamenti che sottostanno alla domanda regionale di maggiore "autonomia", devono essere controbilanciate da interventi sui criteri di ripartizione del Fondo Sanitario e sulla legge sulla mobilità sanitaria, pena l'insorgere (o l'incrementarsi) delle diseguaglianze nella qualità delle prestazioni e negli accessi alle cure⁹⁰.

Sempre inerente al tema dell'uniformità va ricordato che sono in corso trattative nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni in ordine alle tematiche ambientali sollevate dall'attuazione della Legge 132/2016 in materia di Lepta (livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali). Anche qui il tema ricompare in modo forte e andrà messo in correlazione con le richieste di autonomia che spesso, come abbiamo visto, si concentrano su funzioni amministrative e finanziamenti relativi alla tutela dell'ambiente: sarà interessante verificare come tali richieste si contempereranno con il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, espressione della funzione unificante dello Stato, da conservare nell'ottica del rispetto del principio di eguaglianza.

Quanto ai temi che sono stati messi in discussione nella nuova legislatura (cioè a partire da giugno), uno sguardo anche veloce alle attività svolte in seno alla Conferenza Stato-Regioni rivela che gran parte del lavoro si è concentrato sul riparto del Fondo Sanitario, riparto che si è concluso in agosto, sulle politiche agricole e forestali, su come affrontare la questione delle politiche europee e del bilancio europeo che prevede 30 miliardi per paesi in crisi e 20 per le riforme strutturali, sui contributi al trasporto pubblico locale, sulle periferie (con un accordo firmato a settembre che ripristina parte dei fondi tagliati ai comuni). Insomma, una vita che continua nel rapporto tra Stato e Regioni, con conflitti, intese e affronto comune dei problemi. Anche il Governo ha ripreso la sua marcia e non ha mancato, in una del-

⁹⁰ Altro tema non secondario relativo agli equilibri generali del sistema sanitario è quello della formazione dei medici e dell'esubero di medici laureati e non specializzati, problema che si ritiene debba essere affrontato a livello nazionale e non Regione per Regione, come alcuni enti regionali vorrebbero. Esse hanno infatti proposto nel **Documento sulle problematiche del Servizio sanitario nazionale** (presentato nel luglio 2018 alla Commissione Igiene e Sanità del Senato) che venga loro consentito di assumere negli ospedali medici laureati, abilitati ma privi di specializzazione, proposta che avrebbe il vantaggio di assorbire almeno parte dei 4.500 medici laureati che, *negli ultimi cinque anni, sono stati privati della possibilità di accedere alle Scuole di Specializzazione e ai Corsi (organizzati dalle Regioni) di formazione in Medicina Generale. Questa proposta viene considerata dai rappresentanti delle categorie mediche una forma di deprezzamento della professionalità dei medici e quindi di decremento della qualità del servizio.*

le sue prime sedute, di procedere all'impugnativa di una serie non breve di leggi regionali ritenute incostituzionali.

Che cosa prevarrà? Il corso ordinario degli eventi o l'eccezionalità?

Intanto arrivano segni di di netta opposizione al processo. La Cgil, per bocca della Segreteria Confederale, ha pesantemente criticato le richieste regionali di maggiore autonomia per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna dopo che in Emilia va aveva invece dato pieno assenso richiedendo che "non sia attuato nessun riconoscimento di maggiore autonomia in assenza di una legislazione nazionale che garantisca l'uniformità dei diritti civili e sociali; e che sia definita una legge quadro con i criteri da adottare per l'attribuzione delle ulteriori risorse e delle funzioni", anche per il fatto che le richieste – come detto sopra – si vanno diffondendo e molte sono le Regioni che hanno imboccato il nuovo percorso⁹¹. Come si vede, tutto potrebbe ancora cambiare rispetto al processo in atto; non resta che continuare a monitorarne gli sviluppi.

⁹¹ www.regioni.it, comunicato del 11.09.2018.