

LE PROCEDURE DI DIFFERENZIAZIONE AVVIATE: IL CASO DI REGIONE LOMBARDIA
TRA “SPECIALITÀ” REGIONALE E COOPERAZIONE TERRITORIALE

Elena di Carpegna Brivio¹

SOMMARIO

Il paper rilegge il percorso di differenziazione avviato da Regione Lombardia nell’ottica di far emergere la necessità di dare copertura giuridica a una condizione di specificità già presente nella realtà economico-sociale.

Si vedrà come sin dai primi atti d’iniziativa, Regione Lombardia abbia collocato la propria richiesta di maggiore autonomia nel quadro dell’unità nazionale intendendo la possibilità di accrescere poteri e competenze come sostegno giuridico necessario a rendere la propria condizione di avanguardia economico-sociale un volano per lo sviluppo dell’Intero Paese.

Nell’analisi delle richieste di Regione Lombardia al livello nazionale emergerà infatti il chiaro intento di poter sviluppare politiche autonome in settori collegati fortemente con il territorio e con le prestazioni tipiche dello Stato sociale, vale a dire ambiti in cui la Regione già detiene una posizione estremamente rilevante ma spesso fortemente limitata da vincoli statali (materie trasversali, disposizioni di finanza pubblica, frammentazione delle funzioni amministrative).

¹ PoliS Lombardia, via Taramelli 12, 20124, Milano, e-mail: elena.di.carpegna.brivio@polis.lombardia.it.

2. Introduzione

L'attuale fase di applicazione del regionalismo differenziato ha preso avvio da tre Regioni, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, che costituiscono, nel panorama italiano, le Regioni «ad economia avanzata» (Zanardi, 2017).

Si tratta di una condizione di fatto che non trova alcuna corrispondenza nella struttura di poteri e competenze che queste Regioni si sono viste attribuire dalla Costituzione. Anzi, lo statuto dell'autonomia ordinaria, uguale per tutte le Regioni non a statuto speciale, sottopone l'attività delle Regioni a un ruolo tutorio dello Stato che, laddove le Regioni dimostrano di essere efficienti e responsabili, si traduce in una perdita di significative occasioni di crescita e sviluppo.

Da questo disallineamento tra fatto e diritto nasce l'iniziativa di differenziazione di Regione Lombardia, non motivata da ragioni identitarie o contrappositive, ma da una "specialità regionale" intesa come particolare capacità del tessuto socio-economico lombardo di innescare potenzialità positive che possono produrre ricadute sull'intero contesto nazionale.

Analizzando il percorso seguito da Regione Lombardia e considerando le richieste concretamente avanzate al Governo emergerà l'intento della Regione di ottenere, nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione, una condizione di autonomia capace di alimentare sinergie cooperative necessarie all'inserimento della società italiana in un contesto europeo moderno ed avanzato (Quadrio Curzio 2002).

Per raggiungere questo obiettivo la Regione ha formulato richieste su materie e competenze legislative e amministrative che le consentirebbero di assumere un ruolo di guida in settori (in particolare quello socio-sanitario) su cui già svolge un ruolo estremamente rilevante e in ambiti (ricerca e sviluppo, ambiente, infrastrutture, governo del territorio) in cui la cooperazione territoriale tra attori istituzionali e socio-economici può rendere le politiche pubbliche un volano per la crescita regionale e nazionale.

L'assetto delle competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali successivo al 2001 è caratterizzato da una serie di rigide ripartizioni (materie trasversali, frammentazione di funzioni tra livelli territoriali, regole finanziarie) che impediscono anche alle economie più avanzate di utilizzare la propria struttura istituzionale per creare innovative forme di sviluppo.

L'applicazione del regionalismo differenziato costituisce la migliore opportunità offerta dalla Costituzione per ridefinire le geometrie tra Regioni, enti locali e Stato e favorire un rinnovamento diffuso delle relazioni istituzionali (Cortese, 2017; Toniatti 2017).

Per raggiungere l'obiettivo di un'autonomia rispondente alle potenzialità della Regione è chiaro che il quadro delle richieste di differenziazione deve essere completato da un corrispondente apparato di risorse finanziarie: le regole di finanza pubblica si sono dimostrate, soprattutto dopo la crisi economica, il concreto strumento di definizione delle relazioni tra centro e periferia.

3. Regione Lombardia e la differenziazione delle condizioni di autonomia: un interesse risalente

L'interesse di Regione Lombardia per la differenziazione della propria condizione di autonomia precede la revisione del Titolo V della Costituzione ad opera della l. cost. n. 3/2001 (Dainotti, Violini, 2017).

Già con la delibera n. VII/25 del 15 settembre 2000, il Consiglio regionale della Lombardia aveva proposto l'indizione di un referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione e polizia locale.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, la procedura indicata dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione è divenuta lo strumento scelto da Regione Lombardia per perseguire i propri obiettivi di autonomia.

Risale al biennio 2006-2007 un tentativo strutturato della Regione di negoziare con il Governo particolari condizioni di autonomia nelle materie (IRER 2008):

- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
- cooperazione transfrontaliera
- ordinamento della comunicazione
- organizzazione della giustizia di pace
- previdenza complementare e integrativa
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
- programmazione dell'offerta formativa universitaria e delle sedi
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- tutela dei beni culturali
- organizzazione sanitaria
- protezione civile
- infrastrutture

Le trattative con il Governo sono proseguite per la durata del secondo Governo Prodi sino ad interrompersi bruscamente con l'insediamento del quarto Governo Berlusconi. Una sorte del tutto simile è toccata alle richieste di differenziazione avviate da altre Regioni (Toscana 2003, Veneto 2006-2007, Piemonte 2008). (Servizio studi del Senato della Repubblica 2018)

Sino ad oggi la fase di negoziazione nazionale si è dimostrata essere uno scoglio particolarmente rilevante e questo nonostante l'introduzione di un obbligo per il Governo di attivarsi entro 60 giorni dalla ricezione delle richieste delle Regioni (l. 147/2013, art. 1, comma 571) (Mezzanotte 2014).

Soltanto la particolarità della condizione politica ed istituzionale venuta a crearsi nel 2015 ha consentito di tornare a considerare il regionalismo differenziato un rilevante strumento per riequilibrare i rapporti tra Stato e Regioni. La discussione in Parlamento di un'ampia riforma costituzionale, il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, ha reso il regionalismo differenziato il principale strumento di cui le Regioni potevano disporre per contrastare gli effetti di una modifica costituzionale volta ad accentrare significativamente lo schema delle competenze legislative (Eupolis Lombardia 2016).

È in quel periodo che sono nate le attuali iniziative di differenziazione di Lombardia e Veneto ed è in quel periodo che le due Regioni hanno deciso di affiancare le proprie richieste di autonomia con referendum consultivi che attribuissero ad esse una forte legittimazione popolare.

Nonostante quest'analogia, però, le due iniziative regionali hanno seguito impostazioni differenti. Mentre il Veneto ha puntato soprattutto sulla carta identitaria e, in quest'ottica, ha provato a percorrere diverse strade istituzionali (es. Veneto come Regione a statuto speciale, Veneto come Repubblica indipendente), Regione Lombardia ha voluto fin da subito collocare la propria iniziativa nel quadro dell'unità nazionale, motivando le proprie richieste sulla base di una leadership socio-economica che, se debitamente sostenuta da un'adeguata condizione di autonomia legislativa e amministrativa, può servire da traino per lo sviluppo dell'intera compagine nazionale.

È da quest'idea di "specialità" declinata sul piano economico-sociale che Regione Lombardia ha inteso costruire il proprio percorso di differenziazione portando avanti, insieme al Veneto, l'indizione di un referendum consultivo e condividendo poi con l'Emilia-Romagna un negoziato con il Governo che ha portato, il 28 febbraio 2018, alla sottoscrizione di un Accordo preliminare su cinque materie.

4. L'applicazione del regionalismo differenziato a Regione Lombardia: il percorso seguito

L'attuale procedura di differenziazione ha preso avvio nel corso della X Legislatura regionale con la deliberazione del Consiglio regionale del 17 febbraio 2015 con cui l'Assemblea ha impegnato il Presidente della Regione allo svolgimento di un referendum consultivo sull'attribuzione alla Regione di maggiori condizioni di autonomia (Dainotti Violini, 2017).

L'atto di indirizzo, approvato proprio mentre in Parlamento era in discussione la riforma costituzionale Boschi-Renzi, collegava esplicitamente il «ruolo nevralgico» che la Lombardia ricopre in ambito socio-economico con la necessità di sperimentare forme di autonomia capaci di produrre ricadute positive per l'intera collettività nazionale.

Quest'impostazione ha trovato riscontro nel quesito referendario che è stato sottoposto agli elettori lombardi il 22 ottobre 2017: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?».

Emerge in modo evidente la differenza con il quesito che il medesimo giorno è stato sottoposto agli elettori veneti. Mentre il Veneto ha presentato un quesito² («Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?») che non conteneva riferimenti specifici all'art. 116 comma terzo Cost. e non spiegava le motivazioni e gli obiettivi della Regione, Regione Lombardia ha espressamente collegato la propria iniziativa alla procedura di differenziazione prevista dalla Costituzione motivandola sulla base di una «specialità regionale» da sviluppare «nel quadro dell'unità nazionale».

Non vi era invece una precisa selezione delle materie, dal momento che si voleva conoscere l'orientamento del corpo elettorale regionale su uno scenario potenzialmente di massima differenziazione consentita.

A seguito dei risultati ampiamente positivi della consultazione referendaria, gli organi regionali hanno immediatamente definito i presupposti per i negoziati con il Governo.

Il 2 novembre 2017, con la risoluzione n. 97, il Consiglio regionale della Lombardia ha fissato i tratti essenziali del mandato del Presidente della Regione.

Innanzitutto è stata palesata la necessità di considerare la richiesta di una maggiore autonomia come un intreccio di competenze legislative, funzioni amministrative e risorse finanziarie, in modo da poter garantire che la Regione si doti di una reale capacità di sviluppare politiche autonome e pienamente sostenibili.

Inoltre è stata anche chiaramente definita la necessità di concepire il percorso di negoziazione come una strategia che coinvolge tutti gli attori regionali, dagli enti locali ai rappresentanti delle realtà imprenditoriali alle parti sociali e autonomie funzionali.

Ma soprattutto la risoluzione ha fornito una prima analisi delle materie su cui concentrare il negoziato.

Sono state individuate sei macroaree (Area istituzionale, Area finanziaria, Area ambientale e protezione civile, territorio e infrastrutture, Area economica e del lavoro, Area cultura, istruzione e ricerca scientifica, Area sociale e sanitaria (welfare)) in cui sono ripartite le 23 materie per cui la Costituzione consente la devoluzione.

Con questo preciso mandato di lavoro il Presidente di Regione Lombardia, Roberto Maroni, ha avviato, nella parte finale del suo mandato, un negoziato con il Governo Gentiloni.

Contemporaneamente anche Emilia-Romagna e Veneto hanno presentato le proprie richieste al Governo.

I tavoli negoziali sono stati congiunti per Lombardia ed Emilia-Romagna ed hanno visto Regioni e Stato confrontarsi su un ventaglio di 14 materie (ambiente, beni culturali, lavoro, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, commercio con l'estero, salute, rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, istruzione, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, previdenza complementare e integrativa, grandi reti di trasporto e navigazione, protezione civile, governo del territorio, ordinamento sportivo).

² Si è trattato dell'unico quesito non dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza 118/2015. I quesiti dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale erano: 1. «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?», 2. «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?», 3. «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?», 4. «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?».

Da tre tavoli tenutisi a Bologna (17 novembre 2017), Milano (21 novembre) e Roma (14 dicembre) è emerso un primo accordo tra le parti per la devoluzione di competenze legislative e amministrative nelle materie: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni.

Questa fase dei negoziati ha portato il Governo Gentiloni a sottoscrivere, il 28 febbraio 2018, con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto tre Accordi preliminari che fissano un nucleo di competenze la cui devoluzione non dovrebbe più essere ragionevolmente messa in discussione.

5. Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018. Metodo e materie per la definizione applicativa del regionalismo differenziato

I tre Accordi preliminari sottoscritti dal Governo il 28 febbraio 2018 con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto condividono la medesima struttura.

I testi si compongono di 6 articoli che contengono le «Disposizioni generali», di 4 allegati relativi a 4 materie (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) e di un addendum sui «Rapporti internazionali e con l'Unione Europea».

La parte sulle Disposizioni generali è particolarmente significativa perché definisce un metodo di lavoro che, anche nella fase negoziale aperta con il Governo Conte, appare essere ancora attuale.

I sei articoli riguardano l'oggetto dell'Accordo (art. 1), la durata (art. 2), le verifiche e monitoraggio (art. 3), le risorse (art. 4), gli investimenti (art. 5), le materie (art. 6).

L'articolo sulle risorse è certamente il più rilevante dal momento che fornisce alcuni criteri di massima per affrontare una delle questioni al centro delle richieste di differenziazione, vale a dire la possibilità per alcune Regioni di disporre di maggiori risorse per finanziare le proprie politiche (ZANARDI 2017).

La soluzione adottata dagli Accordi non è immediatamente quantitativa ma metodologica. Non vi è una diretta determinazione delle risorse da trasferire per le nuove funzioni ma si preferisce rinviare il compito di definire le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori condizioni di autonomia trasferite dallo Stato alla Regione a una Commissione paritetica Stato-Regione.

In questo modo viene ripreso, anche se solo con riferimento alla questione delle risorse, il modello delle Regioni a statuto speciale, in cui le Commissioni paritetiche sono uno strumento di attuazione dello Statuto capace di garantirne la flessibilità e l'adattamento evolutivo (CARLI 2018).

L'Accordo detta però già alcuni criteri di orientamento per l'attività della Commissione.

Innanzitutto le risorse dovranno essere trasferite alle Regioni tramite la compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione. Si tratta di una specifica richiesta avanzata da Lombardia e Veneto con l'obiettivo di garantire l'incremento delle risorse a disposizione della Regione nel caso in cui politiche di sostegno allo sviluppo economico riescano ad incrementare complessivamente il gettito regionale.

Con riferimento più specifico alle modalità di quantificazione delle risorse si individua un percorso a tappe: inizialmente dovranno essere attribuite al bilancio regionale le risorse che lo Stato ha speso nel territorio regionale per sostenere le funzioni oggetto di trasferimento. Si prevede però che entro cinque anni il criterio della spesa storica venga superato dalla determinazione di fabbisogni standard parametrati su valori nazionali, circostanza che dovrebbe consentire alla Regione di beneficiare considerevolmente di margini di efficienza rispetto al restante contesto nazionale.

Completa il quadro della differenziazione finanziaria la possibilità, prevista dall'art. 5 dell'Accordo, che Stato e Regione possano determinare congiuntamente modalità per assegnare, anche mediante forme di crediti d'imposta, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese. Questa previsione dovrebbe consentire alle Regioni differenziate di assumere un ruolo rilevante nella gestione delle infrastrutture con politiche maggiormente adeguate a specificità dei singoli contesti territoriali.

Con riguardo alle altre disposizioni generali si segnala la particolarità di quanto prevedono gli artt. 2 e 3, dedicati rispettivamente alla durata dell'Intesa e all'attività di verifica e monitoraggio.

L'art. 2 stabilisce che l'Intesa tra Stato e Regione approvata dalle Camere a maggioranza assoluta abbia una durata decennale, periodo trascorso il quale le parti verificano la bontà dei risultati raggiunti e valutano l'opportunità di rinnovare l'accordo, rinegoziarlo o cessarlo.

Si tratta di novità giuridica assoluta, dal momento che nel nostro ordinamento i trasferimenti di funzioni sono sempre stati considerati definitivi e, anche quando sono stati particolarmente consistenti, come nel caso delle Leggi Bassanini, non hanno mai implicato la verifica ex post della scelta allocativa operata dalla legge.

In questi Accordi preliminari, invece, si utilizza una logica sperimentale: l'assunzione di nuove funzioni da parte delle Regioni viene accettata se si consente loro di verificare, insieme allo Stato, che la nuova distribuzione delle competenze migliora l'efficienza dei servizi resi alle comunità e, soprattutto non si trasforma in una mera dismissione di funzioni da parte dello Stato. Nella medesima direzione va infatti anche quanto prevede l'art. 3 che consente allo Stato e alla Regione di disporre delle verifiche su aspetti specifici o su settori di attività oggetto dell'Intesa.

Per quanto riguarda il versante delle materie gli Accordi preliminari si concentrano su 5 materie (Politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione europea) che vengono ritagliate attribuendo alle Regioni specifiche funzioni puntualmente individuate negli allegati. Si tratta di materie su cui la presenza regionale è già forte e che vengono completate con attribuzioni funzionali sinora irragionevolmente rimaste nella competenza statale.

Nella materia **politiche del lavoro** viene attribuita alla Regione la competenza per regolare e integrare le prestazioni di politica attiva in ragione di quelle di politica passiva erogate dallo Stato, in modo soprattutto da poter armonizzarne la durata. Viene inoltre attribuita alla Regione la competenza legislativa per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo.

Con riguardo all'**istruzione** le novità principali attengono alla possibilità che le Regioni determinino un Piano pluriennale per la programmazione dell'offerta di istruzione regionale definendo la dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche. Lo Stato continua ad ogni modo a definire l'assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione. La Regione acquista anche una competenza legislativa a disciplinare un Sistema integrato di istruzione e formazione professionale e sulla organizzazione delle fondazioni ITS. Sul fronte dell'istruzione universitaria, invece, si consente alla Regione di programmare, d'intesa con le Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio. In modo differenziato per le singole Regioni, infine, si prevede la possibilità di costituire vari fondi legati ai bisogni dell'istruzione.

La materia **tutela della salute** vede un incremento dell'autonomia regionale intesa come possibilità di rimuovere i vincoli di spesa previsti da normative statali soprattutto sulle politiche di gestione del personale e come determinazione del numero di posti per i corsi di formazione per i Medici di Medicina generale e per le scuole di specializzazione. Alla Regione viene inoltre attribuita una maggiore autonomia nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione.

La **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** è sicuramente la materia a carattere più chiaramente amministrativo. L'allegato che la riguarda, infatti, si compone di tabelle che elencano le singole funzioni amministrative che dallo Stato passano alle Regioni. Si tratta però anche della materia in cui si introducono rilevanti novità in materia di governance territoriale. Dal momento che il trasferimento di competenze amministrative richiede anche di tenere presente le attribuzioni di Comuni e Province, l'accordo stabilisce alcuni poteri regionali di coordinamento nei confronti degli enti locali.

L'addendum sui **rapporti internazionali e con L'Unione Europea** è la parte degli Accordi su cui si realizzano le principali differenze tra Regioni. Oltre ad assicurare una maggiore partecipazione regionale alla fase di formazione degli atti dell'Unione europea gli accordi declinano specificità dei singoli territori cercando di assicurare un maggiore sostegno statale ai problemi regionali. Così per Lombardia e Veneto assumono particolare rilevanza le relazioni con i Paesi confinanti, mentre per l'Emilia-Romagna è centrale lo sviluppo del suo ruolo di Regione capofila della regione Adriatico-Ionica (EUSAIR).

6. La ripresa dei negoziati nella nuova legislatura regionale e nazionale

Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 sono stati conclusi da un Governo nazionale, il Governo Gentiloni, alla fine del proprio mandato. La medesima situazione ha caratterizzato la Lombardia: la Presidenza Maroni, ormai in scadenza, era destinata ad essere sostituita dalla Presidenza Fontana a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018.

L'intero contenuto degli Accordi, di conseguenza, nasceva con l'intento di fissare i primi punti facilmente negoziabili ma avrebbe dovuto essere rinnovato, anche dal punto di vista della volontà politica, dai nuovi organi regionali e nazionali.

La difficile formazione del Governo Conte ha protratto lo stallo dei negoziati a livello nazionale, mentre a livello regionale il nuovo Consiglio regionale e la nuova Giunta hanno immediatamente puntato sull'ottenimento di nuove condizioni di autonomia come uno dei tratti caratteristici della XI Legislatura.

Il programma di Governo sottoposto dal Presidente Fontana al nuovo Consiglio regionale il 10 aprile 2018 e il PRS della XI Legislatura hanno individuato l'applicazione del regionalismo differenziato a Regione Lombardia come il principale obiettivo istituzionale della Regione.

Da un punto di vista organizzativo questo obiettivo è stato tradotto creando uno specifico assessorato all'autonomia e alla cultura, affidato a Stefano Bruno Galli, incaricato di seguire lo sviluppo dei negoziati con il Governo, la fase parlamentare di approvazione dell'Intesa e l'applicazione concreta alla Regione delle nuove condizioni di autonomia.

Anche il Consiglio regionale ha articolato la propria organizzazione in ragione della possibile attivazione del regionalismo differenziato. È stata infatti istituita una Commissione Speciale Autonomia e Riordino Autonomia Locale, sotto la presidenza di Mauro Piazza, incaricata di studiare ed approfondire tutti gli aspetti istituzionali connessi alla possibile differenziazione di Regione Lombardia e alla relazione tra Regione ed enti locali.

Per la ripresa a livello nazionale dei negoziati, la linea politica della nuova legislatura è stata dettata dall'Ordine del giorno n. 0001, votato all'unanimità dal Consiglio regionale il 15 maggio 2018.

Con questo documento il Consiglio Regionale ha impegnato il Presidente di Regione Lombardia, Attilio Fontana, e l'assessore all'Autonomia e cultura, Stefano Bruno Galli, a promuovere tutte le azioni conseguenti all'Accordo preliminare del 28 febbraio 2018, considerato punto di partenza per la riapertura di trattative.

Il Consiglio regionale ha però anche chiaramente stabilito che i negoziati avrebbero dovuto essere estesi a tutte e 23 le materie previste dalla Costituzione, secondo lo spirito che aveva inizialmente ispirato la risoluzione del Consiglio regionale del 7 novembre 2017.

L'Ordine del giorno ha poi ribadito la necessità di definire nell'Intesa con il Governo una chiara relazione tra competenze e funzioni trasferite e relative risorse, in particolare predisponendo degli strumenti giuridici pongano l'accordo devolutivo al riparo da successive leggi statali, in particolare di bilancio, che possano alterare di fatto gli equilibri raggiunti in fase negoziale.

Anche sul fronte della cooperazione con gli enti locali la nuova Legislatura è iniziata nel segno della piena condivisione degli obiettivi di differenziazione. Il 29 maggio 2018 Regione Lombardia, ANCI Lombardia e UPL hanno sottoscritto un protocollo che sancisce la piena convergenza di intenti tra Regione, Comuni e Province per una forte autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria.

Con questo preciso mandato il Presidente della Regione Attilio Fontana ha ripreso le trattative con Erika Stefani, Ministro degli Affari regionali e delle Autonomie del Governo Conte. Il nuovo Ministro ha mostrato apertura per un allargamento della trattativa con Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto ed ha accolto positivamente le prime manifestazioni di interesse di altre Regioni ordinarie all'applicazione del regionalismo differenziato (Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria). (Servizio Studi del Senato della Repubblica, 2018).

Regione Lombardia ha sinora approfondito internamente i vari aspetti delle materie implicate sino ad elaborare dei dossier specifici che costituiscono la base di negoziazione con il Governo.

In riferimento alle cinque materie già oggetto degli accordi preliminari, l'attuale richiesta regionale è volta ad ottenere ulteriori significativi margini di autonomia.

La materia maggiormente rilevante è sicuramente l'**istruzione**, caratterizzata da un notevole carico amministrativo e di organizzazione e, di conseguenza, potenzialmente idonea a comportare anche un trasferimento ingente di risorse (Filippetti 2016). Rispetto all'Accordo preliminare la Regione chiede un ruolo preminente nell'intero ambito della istruzione e formazione professionale, in cui la Regione intende disciplinare un unitario sistema di istruzione e formazione professionale senza il canale quinquennale di istruzione professionale previsto dal DPR 87/10. La Regione aspira poi ad un ruolo di programmazione della rete scolastica regionale volta alla definizione del fabbisogno della dotazione organica e sua distribuzione tra le diverse istituzioni scolastiche, nonché al trasferimento alla Regione delle funzioni esercitate dall'Ufficio scolastico regionale e delle conseguenti risorse umane, finanziarie e strumentali.

Completano il quadro la possibilità di disciplinare il riconoscimento della parità scolastica e alcuni profili del diritto allo studio, quali la gestione diretta del Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio istituito con d.lgs. 68/2012 e la possibilità di costituire un fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico.

In materia di **rapporti internazionali e con l'Unione Europea e commercio con l'estero** la Regione intende acquisire maggiore autonomia nello sperimentare politiche di promozione e realizzazione dell'internazionalizzazione della Regione soprattutto negli ambiti della ricerca, innovazione e istruzione anche al fine di attrarre investimenti che ormai superano la logica della competizione tra Stati a favore di quella tra territori e città.

La materia **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** vede la Regione aspirare a funzioni amministrative e regolamentari in materia di prevenzione, ripristino e risarcimento del danno ambientale e sulle bonifiche di siti di interesse nazionale. Le richieste di poteri normativi riguardano invece i procedimenti di valutazione di impatto ambientale, di provvedimento autorizzatorio unico (PAUR) e di coordinamento e allocazione di funzioni amministrative non attribuite dalla normativa statale ad organi od enti di livello statale. Da un punto di vista tributario si richiede la possibilità di disciplinare con legge regionale un tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi.

La **tutela della salute**, tradizionale vocazione regionale, viene considerata come l'ambito in cui ottenere una piena autonomia nella definizione dell'assetto istituzionale del sistema socio-sanitario regionale, il che vuol dire piena definizione di un quadro di risorse autonome di finanziamento del sistema socio-sanitario regionale e piena autonomia nel determinare ed effettuare gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico.

Sul fronte delle materie non incluse nell'Accordo del 28 febbraio, invece, sono diversi gli ambiti in cui le richieste regionali appaiono essere mature e dettagliate.

Per quanto riguarda la materia **governo del territorio** la Regione aspira a un'autonomia normativa e amministrativa nel coordinamento del volontariato di protezione civile, nella pianificazione della protezione civile comunale e nella formazione degli operatori di protezione civile. Si intende poi acquisire una competenza diretta in ordine alla legislazione, pianificazione e gestione in materia di tutela dei beni paesaggistici e sui profili sostanziali, procedurali ed economici degli interventi edilizi e per azioni finalizzate a processi di rigenerazione urbana. Si chiede anche la regionalizzazione delle risorse per l'attivazione di programmi di difesa del suolo e di mitigazione dei rischi idrogeologici e il riconoscimento al Presidente della Regione del potere di ordinanza per eventi calamitosi di livello regionale.

In materia di **grandi reti di trasporto e navigazione** si chiede l'attribuzione alla Regione della potestà concessoria della rete fondamentale e complementare delle ferrovie e il trasferimento al demanio regionale delle strade attualmente classificate come appartenenti alla rete stradale nazionale. Per le autostrade si chiede il conferimento a Regione Lombardia delle funzioni di soggetto regolatore e concedente delle tratte autostradali insistenti sul territorio lombardo.

I porti e aeroporti civili implicano la richiesta di una piena competenza regionale sull'approvazione delle infrastrutture strategiche ricadenti esclusivamente sul territorio lombardo e l'attribuzione della *governance* degli aeroporti lombardi.

Sulla **ricerca scientifica e tecnologica** la Regione chiede la regionalizzazione del "Fondo per il finanziamento ordinario delle Università" e l'ampliamento dell'autonomia regionale nell'incentivazione alla ricerca e all'innovazione e nel trasferimento di competenze al sistema produttivo, con la possibilità di sperimentare a livello regionale la figura del ricercatore del settore privato.

In materia di **welfare** si vuole accrescere le connessioni tra assistenza sociale e tutela della salute attraverso la possibilità di definire autonomamente l'assetto istituzionale del sistema sociosanitario regionale e dei conseguenti profili organizzativi e di formazione delle professioni sociosanitarie.

Complessivamente si tratta di un quadro di richieste volte ad accrescere significativamente il ruolo della Regione negli ambiti fortemente collegati con il territorio di riferimento e in quelle parti dello Stato sociale in cui lo Stato ha progressivamente ridotto il suo ruolo a favore di Regioni ed enti locali. Si tratta quindi di un completamento delle trasformazioni istituzionali avviate alla fine degli anni Novanta attraverso l'introduzione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e cooperazione con il vantaggio di poter sperimentare politiche autonome solo per le Regioni che presentano maggiori capacità di gestione e un più robusto quadro economico-finanziario.

Il disegno complessivo che sta dietro la richiesta lombarda, infatti, si coglie soprattutto se si considera come le materie richieste compongano i diversi versanti di un unitario obiettivo di sviluppo economico e produttivo che già la comunità regionale è in grado di produrre ma che può essere portato compimento soltanto se sostenuto da politiche pubbliche efficienti e competitive (Quadrio Curzio, 2002).

Al di là dei singoli aspetti implicati è il metodo che Regione Lombardia ha cercato di dettare nella sua richiesta di differenziazione a dare la misura di come l'applicazione dell'art. 116.3 Cost. sia forse la migliore occasione che l'ordinamento italiano ha per innescare una nuova crescita economica favorita dalle politiche pubbliche.

7. Spunti per il negoziato e per l'attuazione dell'intesa: la centralità del coordinamento della finanza pubblica e delle risorse finanziarie.

La richiesta di differenziazione di Regione Lombardia rende evidente come il regionalismo differenziato possa essere oggi uno strumento istituzionale di ripensamento del ruolo delle politiche pubbliche in relazione alla società: aumentare la capacità delle Regioni virtuose di assumere e portare a compimento integrali politiche pubbliche di sviluppo economico e produttivo può consentire di innalzare il livello di efficienza dell'intero territorio nazionale (Zanardi 2017; Unioncamere Veneto 2016).

Per raggiungere quest'obiettivo è necessario partire da quei settori su cui già le Regioni detengono un ruolo di primo piano (sanità, welfare, ecc.) e da quegli ambiti economici che rispondono maggiormente a stimoli realizzati in prossimità con il territorio (infrastrutture, ambiente, governo del territorio).

Occorre però anche intendere le nuove competenze come la declinazione di nuove regole di ripartizione finanziaria orientate a ricondurre le politiche regionali a una responsabilità che la Regione assume nei confronti della propria comunità di riferimento e degli attori istituzionali, sociali ed economici del territorio (Éupolis 2017).

La campagna referendaria che ha preceduto la consultazione del 22 ottobre 2017 ha fortemente insistito sull'attuazione del regionalismo differenziato come principale occasione per trattenere sul territorio maggiori entrate tributarie e ridurre il residuo fiscale.

Sinora per le Regioni a statuto ordinario lo Stato ha deciso unilateralmente la politica sulle basi imponibili e la quantità delle risorse da destinare alle Regioni. Attuare il regionalismo differenziato dovrebbe quindi voler dire innanzitutto aumentare i poteri normativi delle Regioni sul lato delle entrate, vale a dire consentire alle Regioni differenziate di stabilire ed applicare tributi propri, di esercitare poteri di variazione delle

compartecipazioni statali e di istituire nuovi tributi speciali connessi alle materie da trasferire (ad es. tributi ambientali).

Sul fronte della quantificazione delle risorse occorre certamente superare il criterio della spesa storica a favore della definizione di medie pro capite nazionali che traducano in quantità finanziarie livelli di servizio su cui le singole Regioni possano produrre margini di efficienza.

Ne consegue che il modello di forte derivazione statale che ha caratterizzato sinora l'attribuzione delle risorse alle Regioni ordinarie debba essere abbandonato a favore di una chiara quantificazione da porre al riparo, anche dal punto di vista formale, da successivi interventi statali di riduzione delle risorse operati con le leggi di bilancio.

È chiaro, quindi, che le risorse debbano essere attribuite attraverso la precisa individuazione di cespiti tributari da assegnare alle Regioni a cui devono essere riconosciuti anche i conseguenti poteri di variazione normativa secondo quell'idea di autonomia tributaria che è presente in Costituzione sin dalla riforma del 2001 ma che non è mai stata concretamente attuata.

A determinare i tratti essenziali del nuovo quadro di risorse dovrà essere già l'Intesa con il Governo dal momento che soltanto in questo modo sarà possibile trasfondere le nuove regole finanziarie in una legge rinforzata non aggredibile dalle successive leggi di bilancio.

Alcuni spunti, anche di carattere metodologico, possono derivare dall'esperienza delle Regioni speciali dove le Commissioni paritetiche sono uno strumento di attuazione generalizzato che consente alle Regioni di porsi su un piano paritario con lo Stato per tutte le questioni che attengono all'adattamento e all'evoluzione dello Statuto speciale.

Un ulteriore profilo di garanzia potrebbe essere anche la previsione di specifiche norme di attuazione dell'Intesa che debbano essere approvate dalla Commissione paritetica e che pongono l'accordo di devoluzione al riparo da modifiche unilaterali volute dallo Stato.

8. Bibliografia

- Carli M. (2018), Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie, Torino: G. Giappichelli Editore
- Cortese F. (2017), La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, in *Le Regioni*, 4/2017, 689-709
- Dainotti L., Violini L. (2017), I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia, in *Le Regioni*, 4/2017, 705-720
- Éupolis Lombardia (2016), Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale, Policy paper per il Consiglio regionale della Lombardia
- Éupolis Lombardia (2017), Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy paper per il Consiglio regionale della Lombardia
- Filippetti A. (2016), A conti fatti con l'autonomia: il peso della scuola, in *La voce.info*, 24 ottobre 2017
- IRER (2008), Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia", Milano, 2008
- Mezzanotte M. (2014), La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost., in *Forum di Quaderni costituzionali*
- Piccirilli G. (2018), Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., in *Diritti regionali*, 2/2018
- Toniatti R. (2017), L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano, in *Le Regioni*, 4/2017, 635-660

- Quadrio Curzio A. (2002), Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia, Milano: Vita&Pensiero.
- Servizio studi del Senato della Repubblica (2018), Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo, luglio 2018
- Servizio studi del Senato della Repubblica (2017), Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, novembre 2017
- Unioncamere Veneto (2016), I possibili vantaggi di un governo con autonomie regionali differenziate, 7 luglio 2016
- Zanardi A. (2017), Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica, in Astrid Rassegna, 11/2017.