

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

---

LORENZA VIOLINI

**UNA FORMA DI STATO  
A REGIONALISMO DIFFERENZIATO?  
PERCORSI E ARGOMENTI PER L'ATTUAZIONE  
DELL'ART. 116, III COMMA, COST.**



**G. Giappichelli Editore**

INTRODUZIONE

RAGIONARE DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO  
IN ITALIA E IN EUROPA

Il percorso volto a dare attuazione al regionalismo differenziato, previsto all'art. 116, III comma della Costituzione, è stato contraddistinto da improvvise accelerazioni, seguite da battute d'arresto e da brusche inversioni di marcia dovute, oltre che all'endemica resistenza all'autoriduzione dei partiti politici e degli apparati amministrativi centrali, anche al rapido avvicinarsi dei diversi Governi insediati nei palazzi romani. Nel momento in cui si scrive, poi, un ulteriore elemento di criticità si è imposto con forza in un contesto già per sé intricato ed articolato: la pandemia provocata dalla diffusione del Covid-19. Essa ha accentuato la conflittualità tra i due livelli di governo già presente nella prassi quotidiana delle relazioni tra Stato e Regioni, tanto che da più parti si è giunti a mettere in dubbio non solo l'utilità di proseguire nel menzionato processo di differenziazione regionale ma addirittura l'opportunità stessa di mantenere in capo agli enti regionali funzioni, soprattutto in materia sanitaria, ad essi spettanti in base all'art. 117 della Costituzione<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sui poteri delle Regioni in tale delicato ambito ed esercitati nel momento dell'emergenza, si veda anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021, depositata il 12 marzo 2021, secondo cui spetta allo Stato e non alle Regioni determinare le misure necessarie al contrasto della pandemia. La Corte ha ritenuto infatti che «il legislatore regionale, anche se dotato di autonomia speciale, non può invadere con una sua propria disciplina una materia avente ad oggetto la pandemia da Covid-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, a titolo di proflessi internazionale». Sul problema del rapporto tra stato e regioni in materia vaccinale sia consentito rinviare, da ultimo, a L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e leale collaborazione*, Editoriale, in *Le Regioni*, 1, 2021, p. 1 ss.

In questa situazione segnata dall'emergenza, non solo sanitaria ma anche economica e sociale, ripercorrere criticamente alcuni dei principali momenti del cammino di differenziazione sin qui percorso può offrire spunti di interesse per valutare con obiettività se continuare ad avanzare lungo le direttrici tracciate dopo il 2001 oppure prendere nel futuro prossimo direzioni nuove, andando alla ricerca di un livello di governo regionale adeguato a scenari che stanno velocemente modificandosi<sup>2</sup>.

Se esiste un *fil rouge* che connette tutti i segmenti della presente ricerca, esso è quello che ne orienta l'analisi non tanto verso la ragion d'essere del regionalismo stesso, che non si vuole certo mettere in discussione in questa sede, ma verso la domanda sul se e come le richieste di ulteriore differenziazione avanzate da enti regionali già differenziati possano dare un effettivo contributo all'inveramento della *forma di Stato democratico sociale* che è la cifra del nostro ordinamento.

E, pertanto, il lavoro prende avvio dai primi tentativi di porre in essere forme di regionalismo differenziato, mossi dalla convinzione che, dopo il fallito tentativo di riforma costituzionale del 2006, fosse più che mai necessario ripartire con una lettura del tema sotto un punto prospettico differente. La ricostruzione svolta nelle Parti II e III e attinente agli anni più recenti è invece finalizzata ad offrire una ricostruzione di quanto è accaduto fino allo scoppio della pandemia, nella consapevolezza che spesso la narrativa sul regionalismo differenziato, fatta propria in sede politica, è stata essenzialmente mossa dalla volontà di ottenere consensi, mancando invece una prospettiva più tecnica – e ad un tempo più realistica – che intenda cioè la differenziazione come uno strumento di efficientamento delle politiche regionali, nel tentativo di ridare alle Regioni stesse la loro dignità di enti non solo capaci di produrre leggi ma anche di porre in essere un'Amministrazione al servizio del cittadino perché più vicina ad esso.

Quest'ultima linea di lavoro, mirata ad analizzare la realtà concreta e le potenzialità del percorso di differenziazione, al di là dei proclami e de-

---

<sup>2</sup> Dato alle stampe nel marzo del 2021, il presente lavoro giunge a ricostruire i percorsi del regionalismo differenziato nel pieno della pandemia che, come è noto, ha messo in secondo piano il tema che qui si affronta. Il nuovo governo, entrato in funzione nel febbraio dello stesso anno, non ha ancora messo in agenda nulla che vi si riferisca.

gli intenti dei partiti, è stata una costante della presente ricerca, caratterizzata dall'ascolto attento ma disincantato della comunicazione politica in materia e ad un tempo dal tentativo di approfondire le richieste effettivamente portate avanti dai corpi burocratici statali e regionali, entrambi attenti ad assecondare la politica pur senza stravolgere l'insieme dei compiti legislativi ed amministrativi che su di essi incombono.

Ecco quindi che, mentre la Parte I mira ad esaminare le prime proposte di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., ponendo anche particolare attenzione al regime dei diritti sociali e agli influssi sulla *forma di Stato* che la differenziazione potrebbe esercitare, la Parte II prende abbrivio proprio dal momento che ha rilanciato con forza il dibattito sul regionalismo differenziato: i referendum del 22 ottobre 2017, tenutisi, come noto, in Lombardia e Veneto. A questo evento, che ha rappresentato una nuova tappa, ancora inconclusa, del processo in esame, si sono susseguite varie vicende, analizzate nella Parte III, che hanno visto quali protagoniste non solo le tre Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, promotrici del rilancio del dialogo con lo Stato, bensì anche molte altre Regioni che, a diverso titolo e con diversi toni e istanze, si sono inserite nel dibattito politico e istituzionale apertosi nel 2017, a conferma che il tema della differenziazione non riguarda solo alcuni segmenti dell'intero ma l'intero stesso e la sua ultima connotazione. L'instabilità politica che ha caratterizzato la XVIII legislatura fa da sfondo all'intero processo di attuazione del regionalismo differenziato, che risulta pertanto costellato da differenti ma altrettanto instabili e tutt'altro che definitivi punti di arrivo poi successivamente sconfessati.

Ora, se la discussione sull'art. 116, III comma, Cost. viene intesa quale forma di "*rivitalizzazione del regionalismo*" e quindi occasione per rimettere al centro del dibattito politico e accademico le Regioni, potrebbe essere non inutile riandare – come per una parentesi di riflessione – ad un tema che connota la natura originaria dei nostri Enti: quello della *forma di Regione* e dei suoi riverberi sulla *forma di Stato* intesa come modalità non solo di individuare ma anche di ripartire (o non ripartire) le funzioni tra centro e periferia. Argomentare sull'intreccio tra le due *forme* consente di dare un più solido fondamento al presente lavoro, alla ricerca delle peculiarità che si rinvergono nel nostro Paese quanto ai luoghi su cui far ricadere le scelte fondamentali del rapporto tra dimensione pub-

blica e società civile. Nella medesima logica è da leggersi il contributo inserito al Capitolo 4 della Parte I, nel quale, pur essendo al centro dell'analisi la specifica sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2014 in materia di fecondazione eterologa, vengono nondimeno mosse osservazioni sul particolare ruolo delle Regioni, mettendo in luce, in questa materia, quell'intreccio tra diritti, competenze e finanziamenti che assume fondamentale importanza al momento di dare attuazione ai c.d. nuovi diritti, anche in chiave di differenziazione.

L'oggi, come si è anticipato, deve infine fare i conti con la pandemia e con le problematiche che essa ha fatto emergere: anche per questo – ma non solo, poiché, come si vedrà il dibattito era estremamente acceso ed aperto nell'inverno 2019 – la discussione e lo studio di questo tema si presenta ancora fortemente in divenire, come il recente Seminario organizzato il 12 giugno 2020 dal Gruppo di Pisa sta a dimostrare, evidenziando inoltre il grande contributo che la comparazione con altri Paesi europei può offrire alla discussione nostrana. E, invero, proprio dall'esperienza comparata, che tante 'differenziazioni' alberga in sé, possono essere utilmente acquisite tre grandi parole con cui rivisitare il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. oggetto di questo volume.

La prima parola riguarda i sentimenti identitari che la domanda di differenziazione stessa contiene; *l'identità* di un popolo o di parti dello stesso gioca un ruolo importante nelle richieste di differenziazione tra territori e sarebbe bene non dimenticarlo. Gli effetti di una tale dimenticanza sono del resto evidenti nella narrazione dell'esperienza spagnola degli ultimi decenni<sup>3</sup>: se il regionalismo finisce per diventare una forma di omologazione, nell'ambito del quale le singole realtà locali non riescono a reperire elementi identitari che consentano di far emergere, in un processo di riconoscimento, le proprie specificità territoriali, sociali, economiche e culturali, allora esso finisce per ridursi da esperienza autenticamente politica ad esperienza amministrativa e il centralismo torna ad occupare a

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti, si rimanda a M. IACOMETTI, *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti composti? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, in Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto", 2020, p. 279 ss. e, nel medesimo Quaderno, J. URIAS, *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración*, p. 45 ss.

tutto campo il panorama dello Stato, composito di nome ma di fatto sordo alla diversità. Tracce di questa dimensione identitaria sono presenti in Inghilterra<sup>4</sup>, la cui storia nazionale ha sempre molto da insegnare a noi continentali, a partire dalla valorizzazione del ruolo del Parlamento sovrano, pur mitigata dalle convenzioni e dalle prassi che tanto spazio occupano in quella esperienza.

La seconda parola è *cooperazione*, verticale ed orizzontale. Essa chiama in causa il ruolo degli esecutivi ed emerge sia nella vita ordinaria di uno Stato composito, come accade esemplarmente in Germania<sup>5</sup>, sia nei momenti di crisi, come l'esperienza della pandemia ha mostrato; allo stesso tempo quest'ultima ha reso lampanti le derive centraliste e avversariali nei casi in cui tale cooperazione non costituisce il metodo ordinario delle relazioni tra livelli di Governo (una carenza, questa, di cui in Italia abbiamo ampiamente sofferto).

Da ultimo, dalla esperienza francese<sup>6</sup>, si può trattenere la parola *sperimentazione*, che pure si presenta assai distante dai nostri percorsi. Tale

---

<sup>4</sup>Sul punto si rimanda in particolare al contributo di A. MCHARG, *The Model of Territorial Decentralisation in the United Kingdom*, in Gruppo di Pisa – La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”, 2020, p. 21 ss. e nello stesso Quaderno anche C. MARTINELLI, *Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process*, p. 461 ss.

<sup>5</sup>Sul punto si rimanda alla relazione di K-P. SOMMERMAN al richiamato Convegno organizzato dal Gruppo di Pisa (la registrazione può essere ascoltata al seguente link <https://www.gruppodipisa.it/eventi/seminari-di-diritto-comparato/392-12-giugno-2020-webinarautonomie-territoriali-e-forme-di-differenziazione>), nonché a K-P. SOMMERMAN, *Extrajudicial Settlement of Intra-federal Conflicts in Germany: The Moderating Effect of Cooperative Federalism*, in R. TONIATTI (a cura di), *Managing Constitutional Litigation between National and Subnational Governments out of Court: An Analysis of Experiences in Europe*, in corso di pubblicazione.

<sup>6</sup>Come affermato da Otto Pfersmann (la cui relazione al Convegno richiamato organizzato dal Gruppo di Pisa può essere riascoltata al link <https://www.gruppodipisa.it/eventi/seminari-di-diritto-comparato/392-12-giugno-2020-webinarautonomie-territoriali-e-forme-di-differenziazione>), la Francia si muove su linee di lavoro tutte imperniate sulla legislazione, prevalentemente di tipo amministrativo, dove non mancano plurimi fattori di differenziazione, con diverse regole – ad esempio – a seconda della dimensione dei comuni, sulla base di una logica efficacemente definita di *Stato disunitario legicentrato*.

espressione è stata fin qui assente dal nostro vocabolario mentre è di grande interesse anche per il contesto italiano. Sperimentare ha significato, in Francia, operare una differenziazione *soft*, non vincolata costituzionalmente, che conferisce alcune funzioni a talune collettività territoriali (ma anche ad altri organismi sociali), con lo scopo di comprendere se tale devoluzione produce effetti positivi; nell'ordinamento francese, la Costituzione consente al legislatore nazionale di creare differenziazioni tra enti, territoriali e non, di oggetto e durata limitata, allo scopo di osservarne l'applicazione e gli effetti prima di allargarla a tutto il territorio o ad alcune parti di esso. A tale parola andrebbe abbinata una ulteriore parola "gemella", quella di *valutazione degli effetti* dei provvedimenti di differenziazione, che peraltro la Francia non ha introdotto, mentre – è utile evidenziarlo sin da ora – essa è prevista dalle bozze di accordi di differenziazione predisposte dalle nostre Regioni capofila.

---

Con riferimento all'ordinamento francese si rimanda anche a S. BENVENUTI, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: Da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?*, in Gruppo di Pisa – *La Rivista – Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto"*, 2020, p. 197 ss.

PARTE I

I PRIMI PASSI  
DEL PROCESSO DI DIFFERENZIAZIONE:  
2006-2015



## CAPITOLO 1

# LA RICHIESTA DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO COME RIMEDIO AL FALLIMENTO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2006\*

SOMMARIO: 1. Morte alla riforma costituzionale, viva la riforma costituzionale. – 2. Le prime iniziative. – 2.1. L'esempio del Piemonte: una analisi del contenuto delle richieste. – 2.2. La Regione Veneto: una strada parzialmente diversa. – 2.3. Il caso della Lombardia: una estesa richiesta (12 materie) per l'apertura dei negoziati con il Governo. – 3. La nuova ondata di fervore autonomistico. – 4. Differenziazione vs. unità nazionale?

### *1. Morte alla riforma costituzionale, viva la riforma costituzionale.*

Conclusasi con un nulla di fatto l'ultima puntata della novella delle riforme costituzionali, su quali vie può avanzare il treno un po' ansimante del regionalismo italiano? La scelta non pare ampia; prevale, come emerge dalla riflessione condotta nell'ambito della dottrina, una sorta di centralismo di ritorno nascosto negli anfratti della legislazione ordinaria, osteggiato ove possibile dalla giurisprudenza costituzionale che, in alternativa, se impossibilitata a ripristinare appieno l'autonomia regionale censurando l'operato del Parlamento, si attesta sulla linea del Piave del regionalismo cooperativo, insistendo sul modello degli accordi e delle intese.

I pochi elementi di interesse provengono dall'iniziativa politica regionale che tenta di resistere proponendo di dare attuazione dell'art. 116, III

---

\* Il presente Capitolo ripropone con solo poche modificazioni l'editoriale apparso su *Le Regioni*, 2, 2007, pp. 199-208.

comma e dalla progettazione legislativa messa in atto dal Governo che invece punta sulla riforma del testo unico sugli enti locali<sup>1</sup> e a dare finalmente vita, con l'accordo delle Regioni, al federalismo fiscale<sup>2</sup>.

L'attuazione dell'art. 116, III comma comporta una iniziativa regionale concordata con gli enti locali, cui deve fare seguito l'intesa col Governo e il recepimento della stessa a opera di una legge del Parlamento approvata a maggioranza dei due terzi; essa mira a conferire alla Regione che lo richiede «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tutte le materie di competenza concorrente e in alcuni settori di competenza esclusiva dello Stato<sup>3</sup>, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. Tale procedimento, attivato dalla Regione Toscana per la materia dei beni culturali si è ben presto arenato per dar luogo, alcuni anni dopo, alla decisione della Giunta regionale della Lombardia finalizzata a riaprire il discorso<sup>4</sup>, ottenendo un'ampia approvazione da parte del Consiglio regionale. Trascinati dell'esempio lombardo, i Governi di Veneto e Piemonte si sono anch'essi candidati a richiedere forme e condizioni particolari di autonomia e hanno posto in essere iniziative in questo senso. Tuttavia, tali sforzi non sono andati oltre l'ambito regionale: anche la Regione Lombardia, in cui il procedimento in sede regionale è concluso, non ha avuto riscontri dal Governo nazionale, che ha ignorato i diversi tentativi di sollecitare almeno una presa d'atto di quanto è stato richiesto per poi dare avvio alle attività volte a condurre all'intesa.

## 2. *Le prime iniziative.*

Per quanto riguarda queste prime iniziative, si tratta di un fenomeno che è rimasto chiuso nell'ambito delle Regioni proponenti e che non ha

---

<sup>1</sup> Sul punto si legga l'Editoriale scritto da R. BIN, *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, 6, 2006, pp. 1051-1058.

<sup>2</sup> Si fa riferimento al d.d.l. governativo di attuazione dell'art. 119 Cost.

<sup>3</sup> In particolare, norme generali sull'istruzione, giudici di pace, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

<sup>4</sup> L'atto con il quale tale dibattito è stato riaperto è la Deliberazione n. VIII/003487 del 7 novembre 2006.

5attivato una discussione ampia, capace di coinvolgere in primis il governo nazionale e poi anche le altre Regioni, come invece succederà nel decennio successivo, quando il dibattito, da locale, si estenderà al piano nazionale. E, tuttavia, proprio queste prime iniziative documentano la vitalità di alcune parti del territorio che si è messo alla ricerca di nuove vie per modernizzare i propri poteri e i propri apparati.

### *2.1. L'esempio del Piemonte: una analisi del contenuto delle richieste.*

Più in particolare, in Piemonte, i preliminari hanno assunto la forma di un documento, predisposto dalla Giunta regionale, di abbrivio del processo. In tale documento si richiedono allo Stato nuove competenze in materia di beni culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica. Quanto ai beni culturali, è noto che la pianificazione è di competenza regionale, da esercitarsi in accordo con lo Stato (d.lgs. n. 42/2004) mentre la valorizzazione degli stessi compete, in linea di principio, all'ente proprietario del bene; in questo settore, la Regione si propone per diventare l'ente competente sul piano legislativo a creare norme per tutte la valorizzazione dei beni stessi, compresi quelli di proprietà statale, e finalizzate sul piano amministrativo ad acquisire le principali funzioni esercitate dalle Soprintendenze. Unificando competenze e funzioni la Regione ritiene di essere in grado di progettare e attuare una politica globale del settore, integrandola con le altre azioni regionali volte alla valorizzazione del suo territorio e delle sue risorse. Nel campo delle infrastrutture, la Regione si propone di limitare le competenze dello Stato alla individuazione puntuale delle ferrovie, aeroporti, porti e strade di interesse nazionale lasciando che esse siano gestite integralmente in sede regionale; essa rivendica altresì un coinvolgimento nelle scelte di programmazione e nelle fasi di progettazione e realizzazione degli interventi relativi alle grandi reti di trasporto mentre chiede la competenza piena sulle c.d. "ferrovie secondarie" escluse per definizione dalle "grandi reti di trasporto", le quali andrebbero invece integrate nelle reti del trasporto pubblico locale, e sulle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale. Infine, nelle due connesse materie "università e ricerca scientifica" la Regione si appresta a richiedere il trasferimento di risorse statali per il funzionamento ordinario delle Università nonché le risorse per l'istituzione di dottorati di ricerca o centri di eccellenza.

Le tre richieste qui analizzate rispondono a tre logiche diverse: in una la Regione mira effettivamente a svolgere un ruolo strategico nella materia considerata chiedendo un significativo incremento delle proprie competenze e funzioni (beni culturali), in un'altra si prefigge invece un chiarimento del riparto delle competenze, anche allo scopo di superare le ambiguità introdotte nel corpo della riforma del Titolo V dalla sent. n. 303/2004 (infrastrutture), in una terza, infine, la richiesta è essenzialmente finalizzata a rivendicare risorse. Si tratta, dunque, di un uso differenziato dello strumento dell'art. 116, III comma, forse non previsto dal legislatore costituente ma che, in questo momento, pare rispondere alla crescente domanda di autonomia di parti del territorio nazionale, evidentemente deluse dalle promesse non mantenute della riforma costituzionale. E, in effetti, sembra indubitabile che oggi il regionalismo italiano soffra di una situazione di endemica incertezza: scarse ma soprattutto incerte le risorse, problematica la ripartizione delle competenze, carenti in diversi settori gli strumenti strategici che consentano di porre in essere politiche integrate e razionali. Se l'attuazione del regionalismo differenziato potrà contribuire almeno ad alleggerire tale complessa situazione, esso non sarà stato del tutto inutile.

Sul piano procedimentale, il ricordato documento della Giunta con le richieste è pervenuto alla Commissione consiliare competente la quale ha dato avvio alle consultazioni dei membri della Giunta stessa e degli enti locali, precisando che l'iter consiliare avrebbe anche dovuto tener presente quanto in sede nazionale si va discutendo nell'ambito del disegno di legge delega sulle funzioni fondamentali dei comuni *ex art.* 117, II comma, lett. p). Altro step del processo è una relazione della stessa Commissione consiliare da cui si desume l'intento della Giunta regionale di chiedere un ulteriore ampliamento delle competenze su cui negoziare con lo Stato; tale ampliamento riguarda gli interventi di bonifica di interesse nazionale, rispetto alle quali la Regione intenderebbe richiedere la gestione tecnica, nonché funzioni della tutela dell'ambiente per gli impianti a ciclo nucleare, rifiuti ed energia <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Si rimanda, per ampliamenti sul punto, a quanto deciso dalla VIII Commissione del Consiglio regionale della Regione Piemonte, Seduta n. 81 del 17 marzo 2007.

## 2.2. *La Regione Veneto: una strada parzialmente diversa.*

Parzialmente diversa la strada intrapresa dalla Regione Veneto. La richiesta di una maggiore autonomia si è concretata nella presentazione di vari progetti di legge nazionale da parte di parlamentari veneti, il più rilevante dei quali è il progetto di trasformazione del Veneto in Regione a Statuto Speciale<sup>6</sup>. Una ulteriore iniziativa in tale senso è stata la presentazione di un progetto di legge statale di analogo contenuto avanzata dal Consiglio regionale al Parlamento a norma dell'art. 121 Cost.<sup>7</sup>.

Quanto al III comma dell'art. 116, iniziative in tal senso sono state adottate sia dalla Giunta che dal Consiglio regionale. Con la Deliberazione n. 3255 del 24 ottobre 2006 (in BUR n. 101 del 21 novembre 2006) l'esecutivo regionale ha dato ufficialmente avvio al procedimento di attuazione dell'art. 116, III comma nelle seguenti materie: rapporti internazionali delle Regioni, tutela della salute, istruzione, ricerca, polizia locale, beni culturali e giustizia di pace. Tale deliberazione fa eco alla proposta di legge nazionale di iniziativa consiliare del 26 aprile 2006, che prevede un ampliamento delle competenze regionali su organizzazione della giustizia di pace, beni culturali, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, previdenza complementare e integrativa, banche regionali, protezione civile. Sul piano procedimentale il progetto di legge presenta qualche discrepanza rispetto al disegno costituzionale così come è stato altrove interpretato; mentre nelle altre Regioni l'iniziativa è stata gestita direttamente dagli esecutivi, qui l'organo protagonista è il Consiglio che quindi punta non su un'intesa preventiva da recepirsi con legge bensì su una legge che preveda un Comitato paritetico formato da 12 membri nominati dal Consiglio regionale e da Camera e Senato la quale dia una parere vincolante sui trasferimenti delle competenze e sulla gestione finanziaria inerenti alla realizzazione del progetto stesso. Non intesa più legge, dunque, ma legge nazionale cui fa seguito il trasferimento concordato di competenze e risorse, sulla scorta di quanto avviene per le Regioni a Statuto Speciale. Lo stesso progetto di legge pre-

---

<sup>6</sup> Camera dei Deputati, *Proposta di legge costituzionale n. 1407*, presentata il 19 luglio 2006.

<sup>7</sup> Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 118, del 18 ottobre 2006.

vede infine, con una (costituzionalmente problematica) integrazione dell'art. 116, III comma, una possibile restituzione delle competenze acquisite con una deliberazione a maggioranza assoluta del Consiglio regionale.

### *2.3. Il caso della Lombardia: una estesa richiesta (12 materie) per l'apertura dei negoziati con il Governo.*

In Lombardia, il Consiglio regionale ha approvato il 4 aprile 2007 una Risoluzione che impegna il Presidente della Giunta regionale ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa ex art. 116, III comma su 12 materie, specificando le funzioni di dettaglio su cui si intenderebbe aprire il negoziato col Governo.

La prima richiesta riguarda la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rispetto alla quale l'intesa dovrebbe essere finalizzata a trasferire alle Regioni il potere di determinare criteri, limiti e soglie per le immissioni, le emissioni e per la salvaguardia degli elementi naturali; si richiede poi la potestà di stabilire le caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore e i loro requisiti di idoneità nonché un ulteriore ampliamento del potere di attuazione delle norme europee, che è peraltro già ampiamente regionalizzato. L'ultima richiesta attiene a una sorta di "regionalizzazione" dei risarcimenti per danno ambientale, i quali dovrebbero essere correlati al territorio regionale che subisce il danno. Su questo punto occorrerà certamente riflettere in sede di intesa, affinché non si finisca per interferire con l'esercizio della giustizia civile, di competenza esclusiva dello Stato.

Nel settore della tutela dei beni culturali la Regione intenderebbe rivendicare, analogamente a quanto ha fatto il Piemonte, tutte quelle funzioni volte a unificare gli interventi di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali regionali al fine di integrare il regime dei beni culturali nell'attività di promozione e sviluppo del proprio territorio; in particolare, la Regione vorrebbe acquisire tutte le competenze statali relative alla tutela dei beni culturali per sviluppare una vera e propria politica di settore, senza interferenze statali, alla luce del principio di sussidiarietà<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Da tenere presente che richieste analoghe erano state formulate dalla Regione Toscana, la quale si candidava anche per acquisire la proprietà dei beni culturali, che avrebbe dovuto essere trasferita dallo Stato alle Regioni e da queste agli enti locali; in tal mo-

Poteri ulteriori vengono richiesti dalla Regione nel campo della organizzazione della giustizia di pace, che si vorrebbe potenziare e distribuire in modo più razionale sul territorio regionale; a tal fine la Regione richiede che sia creato un ruolo regionale dei giudici di pace sempre per incrementare la qualità del servizio; la deliberazione consiliare non fa cenno ai costi dell'operazione che sono, come è noto, abbastanza alti. Se ciò non verrà stabilito in sede di intesa, vi è il rischio che l'organico del personale regionale subisca delle variazioni.

Per quanto riguarda l'organizzazione sanitaria, la preoccupazione principale del Consiglio regionale pare essere quella di ottenere una sorta di accertamento *ex ante* delle competenze regionali contro i tentativi da parte dello Stato di invadere una materia già ampiamente regionalizzata; in questo campo il problema attiene, come è noto, alla distinzione tra "tutela della salute", di competenza concorrente, determinazione dei livelli essenziali, di competenza esclusiva statale e aspetti organizzativi relativi alla sanità, di spettanza regionale; una intesa in materia potrebbe effettivamente contribuire a chiarire i diversi ambiti di competenza evitando, per il futuro, il contenzioso. Per fare un esempio dei possibili intrecci da dirimere, mentre è pacifico *ex lege* che la nomina del direttore generale delle aziende ospedaliere e delle ASL sia di competenza regionale, concretandosi un particolarissimo rapporto tra gli organi politici regionali e questa figura dirigenziale, i requisiti per accedere a tale ufficio sono stabiliti dalla Stato (sent. 422/2006), che tuttavia deve consentire alla Regione di revocare (a opera del direttore generale) i direttori amministrativi e sanitari (sent. 233/2006). Di recente, poi, la definizione dei tempi di attesa per le prestazioni sanitarie è stato considerato parte della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (sent. 80 del 2007), regola considerata dalle Regioni intrusiva delle loro competenze in materia ma "assolta" dalla Corte. Aprire un tavolo volto a chiarire le diverse competenze potrebbe quindi essere funzionale all'efficienza del sistema, consentendo un migliore funzionamento delle diverse strutture e delle funzioni regionali.

---

do la competenza legislativa si sarebbe trasformata in concorrente a tutti gli effetti mentre le funzioni amministrative, comprese quelle di gestione del personale, avrebbero dovuto essere esercitate da una Agenzia regionale istituita ad hoc; il progetto prevedeva infine il trasferimento alla Regione di una parte del potere impositivo statale necessaria per coprire i costi dell'operazione.