

RECENSIONE A LORENZA VIOLINI, *UNA FORMA DI STATO A REGIONALISMO DIFFERENZIATO? PERCORSI E ARGOMENTI PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, III COMMA, COST.*, TORINO, GIAPPICHELLI, 2021*

ANNAMARIA POGGI**

* Contributo non sottoposto a referaggio.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Torino.
Contatto: annamaria.poggi@unito.it

1. I due principali meriti del volume di Lorenza Violini sono per un verso quello di trattare con equilibrio un tema che sin dal suo ingresso nel testo costituzionale ha visto incessantemente fronteggiarsi (e non parlarsi) due schieramenti ideologicamente contrapposti: i fautori e i detrattori. A ciò si aggiunge, come l'A., opportunamente evidenzia, il fatto che “la narrativa sul regionalismo differenziato, fatta propria in sede politica, è stata 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 essa” (Introduzione, XIV).

Per altro verso, il lavoro è un tentativo (riuscito a mio avviso) di introdurre una metodologia adeguata rispetto all'oggetto trattato. L'A., infatti, inquadra il regionalismo differenziato in categorie tecniche e scientificamente congrue, introducendo un approccio originale, quello dell'intreccio e del dialogo tra *forma di Regione e forma di Stato* quale modalità adeguata di ripartizione delle funzioni tra centro e periferia.

Una prospettiva necessariamente tecnica che, anzitutto deve avvalersi dell'esperienza comparata da cui l'A., trae tre concetti utili allo scopo.

Il primo è l'identità, perché la dimenticanza (o la negazione) degli elementi identitari che consentano di far emergere le specificità territoriali conduce il regionalismo tutto ad una “forma di omologazione” (Introduzione, XVI), come dimostrano con esiti assai diversi l'esperienza spagnola (e i terribili conflitti nati dalla negazione delle specificità) e quella inglese (in cui, invece, trovano spazio convenzioni e prassi autonomistiche, pur nella centralità del Parlamento).

Il secondo è la cooperazione, orizzontale e verticale, necessaria sia in tempi ordinari che nei momenti di emergenza. La pandemia ha mostrato come essa, almeno da noi, sia mancata negli ultimi tempi mentre dove è viva e vitale (Germania) la sua attualità conduce alla risoluzione delle questioni in maniera decisamente meno conflittuale.

Il terzo è la sperimentazione, di cui il sistema francese fa largo uso, e che consente di far partire esperienze di differenziazione in maniera meno rigida, con il vantaggio di poterne correggere i difetti e, secondo la logica dei cerchi concentrici, estendere le stesse in maniera graduale.

Alla luce di ciò e calandosi nel contesto italiano vi è una premessa indispensabile e che riguarda lo stato di fatto delle nostre Regioni, regolate in modo uniforme solo sulla carta (Titolo V e legislazione nazionale di sistema), ma in realtà solcate da profonde disparità economiche che lo Stato centrale non è stato in grado di peregquare, e che nemmeno la previsione costituzionale dei

livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma II, lett. m), ha scalfito su uno dei terreni più sensibili per la vita dei cittadini, quello del welfare per la persona (salute, assistenza, istruzione).

Di qui l'A. trae una prima tesi: "il regionalismo differenziato comporta primariamente una riflessione sul ruolo non delle Regioni ma dello Stato centrale e mette sul tappeto la questione della capacità di questo livello di Governo di governare la diversità, consentendola là dove essa incrementa il benessere e il progresso e combattendola là dove invece essa porta con se conseguenze perniciose per il Paese" (p. 16).

Se così è, allora, è proprio forse la prospettiva del regionalismo e del regionalismo differenziato che potrebbe indicare un percorso metodologico: quello della necessaria dialettica tra Stato e Regioni indirizzata al ripensamento dell'assetto delle competenze legislative e di quelle amministrative. Quando, infatti, si innesta il dialogo vi sono almeno due effetti virtuosi rispetto alle problematiche sopra evidenziate: il primo è un effettivo incremento dell'autonomia regionale sempreché essa risulti strategica per lo sviluppo del territorio regionale; il secondo è l'inizio di una sperimentazione che, se attentamente monitorata, sicuramente darebbe indicazioni preziose sulla sua percorribilità futura e sulla sua possibile estensione.

Tale percorso, tuttavia, richiede un presupposto imprescindibile: "la condizione fondamentale perché il processo di differenziazione sia positivo per il sistema nel suo complesso è che esso venga vissuto nello spirito della leale collaborazione, possibile solo a fronte di un cambiamento culturale nei rapporti tra i diversi livelli di Governo che scardini la reciproca diffidenza" (p. 21). Giustamente l'A. sottolinea tale aspetto perché, in fondo, il fastidio con cui i diversi Governi hanno guardato alle iniziative regionali di avvio del 116, comma III, è la spia di un atteggiamento non fruttuoso: si percepiscono le richieste come "espressione di un *minus* di statualità" (p. 21), e non come potenzialmente positive.

Ecco perché l'integrazione tra la "forma di Regione" e la "forma di Stato" diventa la strada ineludibile: solo una concezione sostanziale della forma di Regione, infatti, produrrebbe una "più ampia accezione di autonomia che potrebbe consentire di configurare entro lo stesso Stato diverse modalità di attuazione della stessa, e quindi diverse e più articolate *forme di Regione* le quali, a loro volta, potrebbero entrare, direttamente o indirettamente, a determinare la *forma di Stato*" (p. 31). In tal modo, in sostanza, le diverse realtà regionali o in virtù della nuova stagione statutaria (successiva al mutamento della forma di governo) ovvero in conseguenza dell'attivazione e conclusione della procedura di cui al 116, comma III, potrebbero "entrare a caratterizzare la *forma di Stato* nel suo complesso, in cui il modello costituzionale venga ulteriormente definito

dai diversi elementi di differenziazione emergenti dalle diverse *forme di Regioni*” (p. 32).

2. A questo punto, secondo l’A., e allo scopo di munire di un contenuto definito la formula delle forme di Regioni occorre appurare se e in che modo i “nuovi” contenuti statutari siano permeati sia nelle diverse realtà che nell’ordinamento nazionale, attraverso l’interposizione della Corte costituzionale.

Sotto il primo profilo è indubbio che le Regioni, pur tra mille difficoltà abbiano legiferato e, sotto il secondo è altrettanto noto come la Corte abbia inquadrato, pur tra molte critiche, le formule programmatiche nell’area del non-normativo. Il che condurrebbe a sostenere che “la forma di regione sarebbe determinabile anche in sede statutaria tramite norme programmatiche vincolanti, purché esse rispettino l’assetto delle competenze stabilito in Costituzione e non cerchino di venire meno all’armonia con la stessa che l’art. 123 non manca di ribadire pur a fronte di una profonda riforma del regionalismo italiano” (p. 56). Inoltre, le classi politiche regionali potranno “prendere posizione su questioni costituzionalmente ancora controverse (...) ma non potranno spingersi fino a configurare forme di Regione palesemente alternative alla matrice costituzionale da cui esse traggono la loro legittimazione sostanziale” (56).

Dunque, il diritto politico che proviene dai territori rimane, pur in presenza di una giurisprudenza costituzionale che, inevitabilmente è portata a far prevalere il diritto costituzionale formale, ma mai fino al punto di negare il *proprium* regionale: “non a caso, nelle pronunce della Consulta si riscontrano forti sottolineature della non assimilabilità degli statuti regionali alle carte costituzionali nazionali, cosa che consente alla Corte di distinguere tra le norme programmatiche nazionali – pienamente norme – e i programmi “regionali” (p. 57).

La lettura “benevola” della giurisprudenza costituzionale (su cui, come noto, in molti nutriamo parecchi dubbi) consente tuttavia all’A. di stemperare aspetti e percorsi della Corte che, assunti, in altra prospettiva sarebbero probabilmente fortemente ostacolanti il percorso non solo del regionalismo differenziato, ma altresì di un regionalismo maturo. La vicenda paradigmatica è, appunto, quella delle norme programmatiche degli statuti regionali, che, secondo l’A., pur in presenza di pronunce assertive può comunque essere inquadrata in un percorso di definizione dei limiti del potere politico regionale, piuttosto che in quello della sua negazione.

3. Il discorso, poi, si sposta su un piano diverso, ma necessario a comprendere i fenomeni nella loro complessità e si rivolge all'esame critico della storia di attuazione dell'art. 116, comma III.

Una storia che, in realtà, come opportunamente ricorda l'A., inizia alla vigilia della revisione costituzionale del 2001 e, partitamente, nel momento in cui alcune Regioni (Lombardia seguita dal Piemonte) impegnate a concretizzare il processo di trasferimento delle funzioni amministrative avviato dalla legge n. 59/1997 decidono di osare di più, tentando la strada di una più compiuta sussidiarietà. Nella fase di implementazione della riforma Bassanini, infatti, emergeva in qualche misura la necessità di completare i trasferimenti, rendendo più coerenti gli stessi, allo scopo di poter poi realizzare vere e proprie politiche regionali in interi settori di interesse strategico per la dimensione regionale.

È in quel contesto che il 15 settembre 2000 il Consiglio regionale lombardo approvò la DCR n. VII/0025 recante una proposta di indizione di un referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale nonché di polizia locale. La risposta del Governo fu immediata: il 5 dicembre il Presidente del Consiglio dei ministri depositò presso la Corte costituzionale un conflitto di attribuzione che poi, anche in seguito al rigetto dell'istanza di sospensione della delibera stessa (il successivo 5 aprile) cadrà a causa dell'entrata in vigore della revisione costituzionale.

La storia successiva è in larga parte nota e ricostruita analiticamente nella Parte II del volume (*Il primo nucleo delle richieste regionali all'indomani del referendum del 22 ottobre 2017: le Regioni protagoniste*). Prima Regione ad avviare il procedimento in questione fu la Toscana, con la Proposta di delibera n. 1237 del 24 marzo 2003, in materia di beni ed attività culturali. La Regione aveva enunciato le motivazioni che sospingevano la richiesta, componendo un quadro articolato e ben definito in tutti i dettagli che, tuttavia, non ebbe esiti. Dopo qualche anno, sono nuovamente le Regioni che avrebbero poi continuato a tenere vivo, insieme alla Toscana, il regionalismo differenziato a prendere l'iniziativa.

Con una risoluzione approvata il 3 aprile 2007 il Consiglio regionale della Lombardia aveva impegnato il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa. Nell'ottobre del 2007 fu aperto ufficialmente il negoziato. In particolare, la Regione aveva concordato con lo Stato di iniziare le trattative sulle tre materie ritenute prioritarie: organizzazione della giustizia di pace, tutela dell'ambiente e tutela dei beni culturali.

Nel luglio del 2007 la Giunta regionale del Veneto (portando a compimento un percorso avviato con una sua delibera del 24 ottobre 2006) trasmise al Consiglio regionale una propria delibera di attuazione del 116 con la richiesta di iscrizione della stessa all'ordine del giorno del Consiglio regionale. Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale, a larghissima maggioranza (53 voti a favore su

55 presenti) approvò un documento che conferiva mandato al Presidente a negoziare con il Governo forme e condizioni particolari di autonomia. Le materie interessate a tale negoziazione erano: istruzione, tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica, potere estero, giustizia di pace, tutela dell'ambiente, comunicazioni, previdenza complementare ed integrativa, protezione civile, infrastrutture casse di risparmi e casse rurali a carattere regionale, lavori pubblici.

Il Consiglio regionale del Piemonte deliberò in data 25 settembre 2007 l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Nella bozza di "*Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" diffusa dalla stessa Regione erano contenute proposte di negoziazione assai generiche su tre ambiti: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture e autonomia universitaria e ricerca scientifica. Il 28 gennaio 2008 la Giunta regionale deliberò nuovamente l'intendimento di avviare il percorso di differenziazione e di affidare al suo Presidente il mandato a negoziare con il Governo. Nel novembre 2008 il Presidente della Giunta annunciò l'apertura ufficiale di trattativa con il Governo.

A causa di tali iniziative regionali, il 30 ottobre 2007 il Governo presentò un disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma (il c.d. d.d.l. Lanzillotta) allo scopo di implementare la norma costituzionale, attraverso l'indicazione di un percorso più definito. Le iniziative non ebbero corso, come neppure il disegno di legge governativo, a causa della situazione politica che condusse alle dimissioni del Governo il 6 maggio 2008.

Dopo dieci anni di totale sospensione, nell'ultimo scorcio della XVII Legislatura sempre più o meno le stesse Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte) decisero di avviare nuovamente il percorso previsto dall'art. 116 ult. comma Cost. A queste richieste diede riscontro il Governo, con la stipula di "Accordi preliminari", materialmente sottoscritti dal Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie (Gianclaudio Bressa) evidentemente con il *placet* della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui questo ministero era sottoposto, trattandosi di un Ministero senza portafoglio.

Gli Accordi preliminari furono stipulati rispettivamente il 28 febbraio 2018 con la Regione Emilia-Romagna (a firma di Stefano Bonaccini); il 28 febbraio 2018 con la Regione Lombardi (a firma di Roberto Maroni) e sempre il 28 febbraio con la Regione Veneto (a firma di Luca Zaia). La Regione Piemonte che pure aveva adottato un ordine del giorno in tal senso, non ritenne, tuttavia, di siglare detto Accordo, forse ritenendo che l'operazione fosse stata promossa *in articulo mortis*, data l'ormai imminente conclusione della Legislatura. A tali Accordi giustamente l'A., dedica un articolato spazio di analisi, poiché rimane a tutt'oggi il tentativo più strutturato e definito di attuazione del 116, comma

III: poche materie, definizione di una durata della sperimentazione, individuazione di limiti, articolazione delle funzioni amministrative (...).

La legislatura che si aprì subito dopo, la XVIII Legislatura, vide la sottoscrizione del famoso contratto di Governo che all'art 19 garantiva a tutte le Regioni la possibilità del regionalismo differenziato. Sicché nel giro di pochi mesi la situazione divenne assai variegata: Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna riproponevano le storiche rivendicazioni; sette regioni ordinarie conferirono formalmente al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria); tre regioni assunsero iniziative preliminari, consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo, ma senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato (Basilicata, Calabria, Puglia), mentre soltanto due Regioni, Abruzzo e Molise, non intrapresero iniziative formali per l'avvio della procedura ex art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Come rammenta l'A., un Dossier del Servizio studi del Senato del luglio 2018 titolava provocatoriamente *“Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo”* (p. 157), forse nell'inconfessabile scopo di annacquare nel mare indistinto delle proposte, quelle, invece sorrette da forti motivazioni politiche, rinnovate periodicamente a partire dal 2001.

Nel concludere la ricognizione storica L'A., invece, più correttamente distingue, analizza, cerca di comprendere anche la posizione problematica delle Regioni del Sud e, più in generale, evidenzia il tema centrale che, come un fiume carsico, riemerge continuamente ogni volta che si cerca di attuare il 116 comma III: le problematiche dell'uniformità da calibrare con le differenze (p. 172). È questo, infatti, il punto vero di tutta la questione, poiché è innegabile che sottotraccia rimane la questione cruciale e il rischio di uno Stato centrale che non riesca a gestire la “doppia velocità” e che non sia, cioè, in grado di assicurare per un verso le condizioni del regionalismo differenziato e, per altro verso, alle Regioni non differenziate adeguati livelli di prestazione nei servizi essenziali e partitamente in quelli del *welfare*.

4. La ricostruzione di ciò che è accaduto (e non accaduto) viene, infine, utilizzata allo scopo di evidenziare i “non pochi elementi problematici, dovuti quasi certamente alla tumultuosità dell'intero processo di approvazione della novella costituzionale che ha riformato il Titolo V, Parte seconda della Costituzione, processo che – condotto sotto la pressione delle imminenti scadenze elettorali nazionali – ben poco tempo aveva lasciato ad una riflessione attenta sul disegno nel suo complesso e ad una formulazione accurata delle singole regole” (p. 177).

Gli elementi problematici sono di non poco conto: Il “fragile dettato della norma costituzionale”; “l’assenza di una chiara procedura che, in mancanza di una legge di attuazione condivisa, non ha ancora trovato una determinazione definitiva”; “il prevalere di quell’anima centralistica caratterizzata da una mancata sensibilità politica verso il tema o da un eccessivo timore verso le richieste delle Regioni” (pp. 195-196). A fronte di tali elementi, poi, le Regioni “si sono arroccate su una visione massimalista della differenziazione, tramite il linguaggio ormai noto di una retorica autonomistica assurta a vessillo di una logica di contrapposizione con lo Stato centrale e con le altre Regioni, logica che finisce per preludere a continui rinvii e alla fine ingloriosa del percorso” (p. 196).

Di qui un giudizio conclusivo più che condivisibile e di cui gli attori istituzionali speriamo sappiano tenere conto: “Insomma, sembra sino ad ora assente, sia nell’approccio statale che in quello regionale, quella cultura positiva e condivisa della differenziazione, che vede quest’ultima come il motore propulsivo di un cambiamento di cui tutti possono giovare, una cultura dunque capace di neutralizzare i timori – spesso infondati – di fughe in avanti e di spoliamento delle Regioni del Sud” (p. 196).

Da dove ripartire dunque?

Anzitutto dai nodi rimasti irrisolti che l’A. individua:

- a. il tema delle materie potenzialmente trasferibili che lascia aperti dubbi interpretativi assai rilevanti (p. 197);
- b. la tipologia della legge che accorda la differenziazione (p. 198);
- c. il ruolo del Parlamento (p. 199);
- d. il ruolo della Conferenza Stato-Regioni (p. 200);
- e. il ripensamento del ruolo dello Stato nel governo della differenziazione (p. 205).

Insomma, i nodi da sciogliere sono ancora molti. Ma il percorso dei tentativi di attuazione prosegue, a dimostrazione di una forte volontà politica regionale e, anche, dell’esistenza di una politica regionale.

Dopo che l’A. ha licenziato le bozze del volume, infatti, è partito un nuovo processo di attuazione dell’art. 116, comma III. Con d.m. del 25 giugno 2021, infatti, la Ministra per gli Affari Regionali, ha istituito una Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata con il compito di approfondire e predisporre una proposta di intervento normativo sul tema dell’autonomia differenziata e di fornire supporto agli Uffici del Ministri per gli affari regionali e le autonomie nelle fasi di implementazione delle eventuali iniziative legislative assunte in materia.

La Commissione in questione, dopo parecchie audizioni e facendo tesoro delle esperienze pregresse, e altresì di parecchi dei suggerimenti contenuti nel volume in oggetto, ha consegnato la sua Relazione alla Ministra.

Vedremo se questo ulteriore passaggio vedrà una sua conclusione, oppure sarà anch'esso consegnato alle cronache istituzionali. In ogni caso costituirà un ulteriore tassello di un percorso di individuazione dei problemi e di tentativo di soluzione di problemi verso l'attuazione dell'art. 116, comma III.