

1. IL CONTESTO INTERNAZIONALE E NAZIONALE

1.1. Un orizzonte internazionale

Nella definizione delle scelte istituzionali di Regione Lombardia ha avuto un ruolo di primaria importanza la consapevolezza che, da tempo, la soluzione di numerosi problemi avviene attraverso decisioni che si prendono a diversi livelli istituzionali: Comuni, Province, Regioni, Stati nazionali, Unione europea, organismi internazionali, oltre che naturalmente attraverso il rapporto con i privati. In questo impianto multilivello le realtà regionali possono giocare una partita ben più ambiziosa e importante della semplice rivendicazione di spazi di autonomia, oltre a poter contribuire a superare alcuni limiti evidenti del regionalismo europeo. Esso, infatti, pur nelle diversità istituzionali e funzionali che caratterizzano i diversi contesti, sembra soffrire un duplice complesso. Da un lato, nei confronti degli Stati nazionali, insiste nella ricerca di una legittimazione all'esercizio di una autonomia adeguata alle funzioni assegnate (soprattutto welfare e competitività), una sorta di gioco a diventare «piccoli Stati» per poter contare. Dall'altro, l'Unione europea a volte sembra continuare a guardare alle Regioni ancora come articolazioni territoriali degli Stati nazionali cui, per il tramite di questi, destinare le risorse dei fondi strutturali.

La prospettiva, risiede, invece, nella scelta verso la quale si è orientata la Lombardia: quella di confrontarsi con il nuovo livello di definizione dei problemi locali e sovralocali adottando un diverso modo di concepire ruolo e spazio dell'azione istituzionale e politica.

Quanto al primo elemento, il livello di definizione dei problemi, è sempre più chiaro come i processi di globalizzazione, le forme di comunicazione, l'organizzazione dei mezzi di trasporto, la libera circolazione delle persone e dei beni, rendono i confini degli Stati più permeabili all'esercizio delle funzioni fondamentali della vita. Il lavoro, lo studio, la ricerca della salute sono attività che per molti europei ormai non si svolgono più solo all'interno, ma attraversano i confini dello Stato nazionale. Nello stesso tempo, fenomeni globali come la tutela della qualità dell'ambiente e l'immigrazione, richiedono una governance globale, capace di intercettare e affrontare le situazioni locali. Proprio la delega di funzioni quali la coesione sociale, il welfare e la competitività, pone le Regioni come soggetti istituzionali destinatari di attese e bisogni a volte non definiti ma decisivi per rispondere ai bisogni di sicurezza, di lavoro, di salute.

Rispetto invece al secondo elemento, il modo di concepire ruolo e spazio istituzionale e politico in un contesto globalizzato e interdipendente, l'evidenza sostanziale recepita dalla Lombardia è quella che la produzione e la garanzia dei beni pubblici (quali la pace, la sicurezza, ma anche lo sviluppo economico e ambientale o il welfare) non possono più essere conseguite soltanto a livello nazionale, né ad alcun altro livello esclusivo, ma simultaneamente a molteplici e coordinati livelli: locale, regionale, nazionale, europeo, mondiale. In questo quadro, il ruolo che le Regioni possono esercitare, in Italia e in Europa, risulta domanda e prassi esplicita di un nuovo patto federale per una governance multi-attore e multi-livello (Hooghe e Marks, 2003; Bilancia, 2008).

Le Regioni possono e devono perciò superare la semplice rivendicazione di diritti e poteri per assumere un ruolo trainante, a partire dalla constatazione che negli ultimi anni sono state in grado di intercettare aspettative, interessi, domanda di citta-

dinanza, bisogni puntuali ma anche bisogni indistinti (Ornaghi, 2009), che riguardano il futuro e la sicurezza, la salute e l'economia. Il vero elemento di innovazione risiede nella consapevolezza che oggi le Regioni sono diventate il vero punto forza dei sistemi nazionali e vi è una domanda politica che si rivolge a loro e le rende istituzioni insostituibili.

Se il regionalismo finora conosciuto è stato sostanzialmente un processo di devoluzione, prevalentemente top down, nel quale gli spazi di autonomia erano sostanzialmente solo quelli «concessi» dallo Stato, oggi esiste la possibilità concreta di costruire un nuovo regionalismo che coniughi localizzazione e territori con funzioni e bisogni e permetta di sviluppare non solo relazioni transfrontaliere o contigue, quando la prossimità dei confini aiuta, ma, più in generale, relazioni interregionali.

Nella scala lombarda solo assumendo un orizzonte internazionale di questa portata è possibile operare scelte istituzionali significative.

1.2. I temi nazionali

Insieme alla visione internazionale, la Lombardia si è confrontata con un secondo livello di scelte istituzionali, proprie dell'attuale evoluzione dell'ente regionale nel contesto italiano. Su questo livello sono riemersi i ritardi nel compimento di un definitivo riassetto delle istituzioni nazionali e i limiti del regionalismo italiano, in particolare il cd. paradosso del regionalismo dell'uniformità costruito sul paradigma di uguali competenze e uguali mezzi finanziari per tutte le Regioni, ad eccezione delle autonomie speciali, paradigma indifferente a un contesto di profonde differenze sociali ed economiche, e soprattutto indifferente alla diversa evoluzione delle Regioni e alla loro capacità di rispondere realmente alle esigenze del territorio.

Come noto, segnali di affermazione di un principio di differenziazione erano già emersi nel corso degli anni Novanta come orientamento a una diversa estensione dei poteri legislativi e amministrativi riconosciuti alle varie entità sub-statali. In questo contesto hanno preso forma prima le cd. leggi Bassanini e quindi le leggi di riforma costituzionale 1/1999 e 3/2001. In particolare, proprio la l. cost. 3/2001 ha operato il capovolgimento del criterio di enumerazione delle competenze legislative (lo Stato è ora l'ente a competenze enumerate e tassative, mentre le Regioni sono titolari della competenza generale e residuale); ha introdotto la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di beneficiare di «forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116.3 Cost. e, grazie alla riformulazione dell'art. 119 Cost., il federalismo fiscale, che permette a Regioni ed Enti locali di esercitare la propria autonomia di entrate e di spesa.

A seguito della riforma costituzionale del 2001 e del nuovo riparto di competenze sono tuttavia emerse alcune criticità riguardanti in particolare l'interpretazione delle materie e i confini tra le diverse potestà legislative cui ha cercato di porre rimedio la Corte costituzionale grazie all'opera di ricostruzione del sistema delle competenze. In primo luogo, la Corte ha affermato che alcune materie attribuite dal riformato art. 117 Cost. alla competenza esclusiva dello Stato non sono ambiti materiali chiaramente delimitabili, quanto piuttosto compiti o funzioni idonei ad incidere anche su sfere di competenza regionale in virtù di «esigenze unitarie non frazionabili» (sent. 407/2002). Ciò vale per i livelli essenziali delle prestazioni, per l'ordinamento civile, per la tutela della concorrenza, e per la tutela ambientale che, più che come una materia, è configurabile come un valore, in quanto «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sent. 407/2002).

Un secondo criterio di delimitazione dei confini tra le materie utilizzato dalla Corte in questi anni è stato poi, come noto, il principio di sussidiarietà che, applicato anche alla distribuzione delle funzioni legislative, può determinare un trasferimento ascendente di competenze dalla Regione allo Stato sempre al fine di soddisfare esigenze di unitarietà, purché ciò avvenga solo se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (sent. 303/2003).

Infine appare fondamentale segnalare il sempre maggior ricorso al criterio della prevalenza per cui, laddove vi sia una sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni, si affida la potestà di legiferare al titolare dell'ambito in cui ricade il nucleo essenziale della disciplina in oggetto. A riguardo, il dato significativo è costituito dal rapporto tra questo principio e quello della leale collaborazione, laddove la stessa Corte afferma che «non potendo comporsi il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio della prevalenza, ne consegue la necessità che debbano essere previste forme di leale collaborazione» (sent. 50/2008). Tuttavia se è vero che il criterio di prevalenza, in sé considerato, non favorisce il legislatore statale, occorre rilevare che sinora la prassi applicativa che ne ha fatto la Consulta ha sempre visto il prevalere dello Stato sulle Regioni.

Tutto questo sembrerebbe andare a detrimento dell'intento che ha ispirato la riforma del Titolo V, ovvero quello di far sì che alle Regioni fosse attribuita la competenza legislativa nella generalità delle materie, mentre lo Stato fosse chiamato ad intervenire solo in determinati ambiti, riducendo sostanzialmente il proprio raggio d'azione.

Per quanto riguarda i temi di contesto nazionale, l'ultima parte della legislatura si è chiusa sotto gli auspici dell'attuazione del federalismo fiscale *ex art.* 119 Cost., grazie all'adozione della l. 42/2009, che verrà approfondita nel capitolo 6.

1.3. Il percorso di Regione Lombardia verso una «nuova statualità»

In questo contesto, e anche a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del giugno 2006, è maturata la decisione di Regione Lombardia di costruire una prospettiva istituzionale lavorando sugli spazi lasciati aperti dalla riforma del Titolo V, oltre che sulla piena attuazione dell'art. 117 Cost., attraverso, quindi:

- l'attuazione degli artt. 116.3 e 119 Cost.;
- l'adozione di un nuovo Statuto regionale.

In merito al primo percorso, Regione Lombardia è stata tra le prime Regioni a formulare richiesta allo Stato di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», secondo lo speciale procedimento, di cui all'art. 116.3 Cost., che prevede la collaborazione tra Regione e Stato e il coinvolgimento degli Enti locali.

Le fasi di confronto sono note. Il Consiglio regionale in data 3 aprile 2007 ha elaborato un documento in cui si richiede l'attivazione del procedimento *ex art.* 116.3 Cost. per l'ottenimento di ulteriori ambiti di autonomia in 12 materie. È stato aperto un negoziato con il Governo in carica relativo alla concessione di tali margini di autonomia differenziata. Tale dialogo non ha avuto esito sostanziale, sia a causa della fine anticipata della legislatura nazionale, sia per il sopravvenire, nell'attuale legisla-

tura, di un testo di legge delega avente ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 Cost., cui Regione Lombardia ha in parte contribuito grazie alla presentazione di una proposta di legge al Parlamento per dare attuazione ai principi contenuti in detto articolo.

In relazione invece al secondo percorso, il nuovo Statuto della Regione, entrato in vigore il 1° settembre 2008, ha statuito la forte affermazione del principio di partecipazione dei cittadini, delle autonomie sociali e funzionali (sussidiarietà orizzontale) e degli Enti locali territoriali (sussidiarietà verticale) all'azione di governo regionale.

Dai livelli di azione fin qui descritti si evince come la Regione Lombardia, nel corso della VIII legislatura, si sia mossa nella direzione di una «nuova statualità», declinata come un assetto istituzionale che coinvolge tutti i livelli della governance e apre costitutivamente al sistema sociale per generare sviluppo e coesione, valorizzazione delle potenzialità delle persone, singole e associate, e, contestualmente, maggiore efficienza dei sistemi di governo.