

3. IL CONFRONTO CON LO STATO

3.1. L'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione

3.1.1. L'introduzione della clausola di asimmetria

Come anticipato (☞ cfr. cap. 1 Area Istituzionale) il percorso di Regione Lombardia verso una «nuova statualità» è stato contrassegnato da una prospettiva internazionale e da dinamiche più strettamente nazionali. In questo secondo contesto un ruolo decisivo è stato svolto dalle innovazioni apportate dalla l. cost. 3/2001 e in particolare dall'introduzione della cd. clausola di asimmetria nel novellato art. 116 Cost.

Al co. 1 il nuovo testo riconosce che «il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Al successivo co. 3 si prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al co. 3 dell'art. 117 e le materie indicate dal co. 2 del medesimo articolo alle lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119». La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

L'ipotesi dell'asimmetria è maturata nell'ambito dei lavori della Commissione bicamerale e la partecipazione di Regioni ed Enti locali nella stesura del testo è stata attiva in tutte le fasi.

Su questo processo può avere avuto qualche influenza anche la decisione di Regione Lombardia di presentare, il 15 settembre 2000, il referendum consultivo il cui quesito richiedeva: «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale?». Come è stato sottolineato, «il referendum lombardo non presupponeva modifiche costituzionali, collocandosi dunque nel quadro della Costituzione vigente, tra l'altro non ancora modificata dal Titolo V. In quel contesto la devoluzione si sarebbe presentata ben circoscritta: certamente non avrebbe potuto intaccare le competenze costituzionalmente riservate allo Stato, a partire dalla potestà di adottare i principi fondamentali come da art. 117» (Vandelli, 2002, p. 30).

Nonostante il Governo abbia deciso di impugnare la proposta di referendum per motivi di illegittimità costituzionale, tra i quali quello per cui tale atto si sarebbe configurato come una vera e propria iniziativa di revisione costituzionale, la Corte costituzionale, con ordinaria 102 del 5 aprile 2001, ha deciso di respingere «la richiesta di sospensione della delibera consiliare lombarda presentata dal Governo unitamente al ricorso per l'annullamento della stessa». La Consulta, in quell'occasione, ha precisato che il quesito era posto nella prospettiva «di un rafforzamento delle prerogative autonomistiche spettanti alla Regione [...] ispirato a un effettivo federalismo che, in base al principio di sussidiarietà valorizzi il ruolo e le autonomie di tutti i soggetti istituzionali locali», al fine di «intraprendere iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale alla Regione, nel quadro dell'unità nazionale» (ord. 102/2001).

La riforma costituzionale ha ripreso e sviluppato la proposta della Commissione bicamerale: le «forme e condizioni particolari di autonomia» possono riguardare, infatti, non solo tutte le materie di legislazione concorrente, ma anche alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato, in particolare quelle corrispondenti alla lett. n) norme generali sull'istruzione, s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, l) organizzazione della giustizia di pace.

Rispetto a tali delimitazioni il primo fondamentale contenuto di un progetto di intesa tra Stato e Regione dovrebbe consistere nella rigorosa individuazione dei confini della «materia» o delle «materie» nel cui ambito si può operare la differenziazione regionale. La delimitazione dell'ambito oggettivo delle materie all'interno dell'intesa costituirebbe un valido presupposto a cui fare costante riferimento nelle fasi di negoziazione tra lo Stato e la Regione interessata.

La questione si pone in termini particolarmente significativi con riferimento ai non pochi casi in cui una stessa materia è distribuita tra più tipi di potestà, presentandosi comunque assai labile la linea distintiva tra ciascuna di esse. Quello che occorre precisare è che, in effetti, quando si tratta delle «materie», si fa riferimento agli «interessi» che ad esse fanno capo; ed è appunto alla sostanza di questi ultimi che occorre guardare, non già alle mere formulazioni verbali che le racchiudono e che possono anche essere parzialmente diverse, pur riferendosi a ambiti materiali non differenti (Ruggeri e Salazar, 2003).

A questo proposito, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, non occorre badare tanto alle etichette e alla attribuzione delle materie ma piuttosto risulta necessario affrontare un'analisi degli interessi sottostanti alla legge in questione. Come è stato rilevato, «si tratti di una legge statale o di una legge regionale, occorre esaminare quali interessi sono coinvolti dalle disposizioni impugnate e quindi indagare quale sia l'ente che ha in carico la cura di quegli interessi» (Bin, 2006, pp. 9-10) La conseguenza è che spesso gli oggetti delle leggi impugnate presuppongono il concorso di una pluralità di materie e competenze tra loro inestricabili, riconducibili a funzioni che possono ben essere di interesse sia statale che regionale.

Un contributo alla delimitazione dei confini delle materie è pervenuto dagli atti deliberati dal Consiglio regionale lombardo analizzati nel paragrafo successivo.

3.1.2. Il percorso per l'attuazione

A partire dal 2006 alcune Regioni hanno avanzato proposte per l'attuazione della clausola di asimmetria su un panorama articolato di materie (tab. 3.1) (IReR, 2009n).

La Regione Veneto ha avviato il procedimento per il riconoscimento di un'autonomia differenziata con il DGR VIII/3255, che prevedeva la realizzazione dei necessari approfondimenti al fine di redigere un Documento tecnico contenente una piattaforma di proposte da negoziare con lo Stato. Il Documento ha individuato 12 settori di maggiore interesse (istruzione, tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, potere estero, giustizia di pace, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ordinamento della comunicazione, previdenza complementare e integrativa, protezione civile, infrastrutture e casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale), successivamente integrati con i lavori pubblici e governo del territorio. È stato quindi approvato dal Consiglio regionale (DCR VIII/98), il quale ha conferito man-

Tabella 3.1 | Le materie richieste da Lombardia, Piemonte e Veneto ex art. 116.3 Cost.

Lombardia DCR n. 367 del 3.4.2007	Piemonte DCR n. 209-34545 del 29.7.2008 DGR n. 1-9588 del 15.9.2008	Veneto DCR n. 98 del 18.12.2007
1. tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	1. beni paesaggistici e culturali	1. istruzione
2. tutela dei beni culturali	2. infrastrutture	2. tutela della salute
3. organizzazione della giustizia di pace	3. università e ricerca scientifica	3. tutela e valorizzazione dei beni culturali
4. organizzazione sanitaria	4. ambiente	4. ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
5. ordinamento della comunicazione	5. organizzazione sanitaria	5. potere estero della Regione
6. protezione civile	6. previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze	6. organizzazione della giustizia di pace
7. previdenza complementare e integrativa		7. tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
8. Infrastrutture		8. ordinamento della comunicazione
9. ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi		9. previdenza complementare ed integrativa
10. università: programmazione dell'offerta formativa e delle sedi		10. protezione civile
11. cooperazione transfrontaliera		11. infrastrutture
12. casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale		12. casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
		13. governo del territorio
		14. lavori pubblici

Fonte: elaborazione IReR da Dainotti (2009)

dato al Presidente della Regione per condurre il negoziato con il Governo, al fine di definire e sottoscrivere un'intesa, volta ad ottenere, in attuazione dell'art. 116.3 Cost., il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Veneto.

Anche il Piemonte, dopo un percorso iniziato dal Presidente della Regione il 31 ottobre 2006, ha dato avvio al procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con un documento approvato dalla Giunta regionale in cui si richiedono spazi di intervento più ampi che permetterebbero «di rafforzare il ruolo nevralgico in ambito socio-economico, anche a beneficio dell'interesse della collettività nazionale e a conferma di quella assunzione di ruolo e di responsabilità sempre assicurati dalla Regione Piemonte» (DGR 1-9588/2008). In particolare, si richiede di avviare un percorso per la definizione di un'intesa con lo Stato, sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale (DCR 209-34545/2008) nelle seguenti materie: beni paesaggistici e culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica, ambiente, organizzazione sanitaria e previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

Tra le Regioni capofila la Lombardia si è certamente ritagliata un ruolo di spicco, essendo stata l'unica che è riuscita a intavolare un negoziato con lo Stato per dare effettiva attuazione alla nuova possibilità costituzionale offerta dall'art. 116.3 Cost.

Il Consiglio regionale della Lombardia, anche a seguito di due delibere della Giunta regionale di indirizzo e prima ricognizione dei possibili ambiti di attuazione

(DGR VIII/3159 del 15 settembre 2006 e DGR VIII/3478 del 7 novembre 2006), ha approvato il 3 aprile 2007 una risoluzione (DCR VIII/367) che impegnava il Presidente della Giunta regionale ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa *ex art.* 116.3 Cost. su 12 materie, specificando le funzioni di dettaglio su cui si intendeva aprire il negoziato con il Governo, rinviando al confronto con lo stesso l'individuazione concreta delle funzioni legislative e amministrative relative (Violini, 2007).

In particolare, si richiede un più ampio spazio di intervento diretto, nel rispetto delle disponibilità previste dalla Costituzione, per meglio consentire alla Regione di rafforzare «l'importante ruolo di riferimento che le è riconosciuto in ambito socio-economico, a sicuro beneficio di tutte le articolazioni dello Stato e dell'interesse della collettività nazionale» (DGR VIII/3159).

L'obiettivo è quello di assicurare un livello di offerta sempre più qualificato e meno oneroso per la collettività, soprattutto in relazione ad alcune materie, in cui la Lombardia ha dimostrato di saper fornire una risposta adeguata a una simile richiesta. Si riconosce, infatti, l'esistenza di settori in cui l'assunzione di ulteriori competenze e di maggiore autonomia da parte della Regione potrebbe comportare un percepibile cambiamento nella fornitura di servizi maggiormente corrispondenti ai bisogni e alle peculiarità della realtà lombarda (IRer, 2007f).

Per quanto riguarda la *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* l'intesa dovrebbe essere finalizzata a trasferire alla Regione il potere di determinare valori limite, criteri, misure e soglie per la tutela dall'inquinamento di acqua, aria e suolo. 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. Per ultimo, si richiede la possibilità di ottenere un risarcimento per danno ambientale, che dovrebbe essere correlato al territorio regionale che subisce il danno.

Nel settore della *tutela dei beni culturali*, la Regione intenderebbe acquisire tutte le competenze che consentano di ricondurre a unità gli interventi di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali regionali al fine di integrare il regime dei beni culturali nella attività di promozione e sviluppo del proprio territorio; in particolare, la Regione vorrebbe acquisire tutte le competenze statali, sia normative che amministrative, relative alla tutela dei beni culturali.

Per quanto riguarda l'*organizzazione della giustizia di pace*, ulteriori forme e condizioni di autonomia consisterebbero nell'acquisizione di competenze per poter giungere a un significativo potenziamento dei giudici di pace in Lombardia e a una loro più razionale distribuzione sul territorio, grazie anche al riconoscimento di un ruolo regionale nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace.

In relazione all'*organizzazione sanitaria* il problema attiene 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. In particolare la Regione punta a consolidare il riconoscimento dell'autonomia regionale di fronte alle continue erosioni di competenza da parte dello Stato.

Nel settore delle *infrastrutture* la Regione vuole intervenire per sanare il grave deficit in cui versa il territorio lombardo, «al fine di rimuovere gli ostacoli che possono frenare la competitività delle imprese lombarde e promuovere lo sviluppo infrastrutturale del territorio» (DCR VIII/367). La Regione rivendica, dunque, la possibilità di partecipare alla realizzazione delle infrastrutture di interesse sovranazionale e di primario interesse nazionale, nonché una competenza esclusiva per la realizza-

zione e la gestione delle infrastrutture anche di interesse nazionale e interregionale insistenti sul territorio lombardo, compresi gli aspetti di valutazione di impatto ambientale e, infine, modelli di gestione degli aeroporti nazionali ubicati in regione (IReR, 2007f).

Nella materia *ordinamento della comunicazione*, ciò che viene richiesto, tra le altre cose, è che una quota del canone RAI, versato dai cittadini residenti in Lombardia, e dei proventi pubblicitari venga impiegata a livello regionale.

Nel campo della *protezione civile* si prevede invece una regionalizzazione del Corpo Forestale dello Stato, con la conseguente acquisizione, da parte della Regione, del potere di organizzazione, reclutamento e aggiornamento professionale dei suoi componenti.

Relativamente alla *previdenza complementare e integrativa* la Regione potrebbe richiedere la competenza per la strutturazione di un fondo complementare dedicato ai dipendenti pubblici regionali (IReR, 2007f).

Per quanto riguarda l'*Università e la ricerca scientifica e tecnologica*, la richiesta di autonomia finalizzata al sostegno dell'innovazione dei settori produttivi, grazie ad un maggiore intervento nell'ambito della programmazione territoriale dell'offerta formativa al fine di costruire un sistema universitario regionale «che potrebbe innescare un circolo virtuoso con il territorio, attraverso l'istituzione di corsi specificamente inerenti alla realtà regionale» (DCR VIII/367).

La richiesta di nuove attribuzioni in materia di *cooperazione transfrontaliera* si inserisce nel binario della cooperazione disciplinato dal Consiglio d'Europa, superando le disposizioni previste dalla legge di esecuzione della Convenzione di Madrid (l. 948/1984) che richiede la preventiva stipula di un accordo di copertura. L'attribuzione di maggiori competenze in materia di cooperazione transfrontaliera permetterebbe quindi, in deroga alle attuali disposizioni, di concludere accordi non solo con le entità substatali ma direttamente con Stati confinanti nonché di ampliare le materie della possibile cooperazione, superando l'elenco delle materie oggetto di cooperazione previsto dallo Stato.

Per quanto riguarda il settore delle *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito* ed enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, l'attribuzione di ulteriori poteri risponde «a una logica di promozione dello sviluppo economico e sociale, riconosciuta la funzione economica e sociale dell'attività bancaria» (DCR VIII/367).

Da ultimo si ricorda che anche su istruzione e sicurezza, ambiti originariamente non previsti nella risoluzione del Consiglio regionale, sono iniziati alcuni percorsi di approfondimento internamente all'amministrazione regionale (Dainotti, 2009).

3.1.3. Il confronto interistituzionale

Le tappe formali del confronto tra Regione e Governo si sono concretizzate nel corso del 2007. Il 13 aprile 2007 il Presidente della Giunta ha consegnato la risoluzione del Consiglio regionale al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la richiesta di dare inizio alla fase negoziale tramite la costituzione di due delegazioni e il 20 aprile ha proposto al Presidente del Consiglio dei Ministri di definire congiuntamente la composizione delle delegazioni medesime.

Il 30 maggio 2007 il Ministro per gli Affari regionali ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio regionale, affermando che l'iniziativa non poteva essere valutata dal Governo isolatamente, in assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost.

Il 6 giugno 2007 il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ha inviato al Presidente della Giunta una comunicazione riguardo alla opportunità di effettuare una istruttoria sui temi indicati dalla risoluzione all'interno del Tavolo Milano. Successivamente il Presidente della Giunta regionale ha rinnovato la sua richiesta al Presidente del Consiglio in data 13 giugno 2007, riproponendola il 20 giugno in sede di Segreteria tecnica del Tavolo Milano.

Il Consiglio regionale ha quindi approvato una mozione a larga maggioranza (DCR 398/2007) con la quale ha chiesto di conoscere le effettive intenzioni del Governo riguardo al percorso di autonomia avviato da Regione Lombardia ai sensi dell'art. 116.3 Cost. e di definire, in base al principio costituzionale di leale collaborazione, un calendario dei lavori, informandone il Parlamento.

Nella seduta consiliare del 6 novembre 2007, il Presidente della Giunta ha informato l'Assemblea dello stato di avanzamento del percorso intrapreso, rendendo noto che il 30 ottobre 2007 era partito il confronto tra il Governo nazionale e quello regionale e che a partire dal 15 novembre 2007 avrebbe avuto inizio una serie di incontri tra le delegazioni statale e regionale per gli approfondimenti politici, tecnici e giuridici sulle 12 materie oggetto della richiesta di autonomia differenziata.

La DCR VIII/367 è stata trasmessa alla Conferenza delle autonomie locali, la quale ha dato seguito con il parere del 13 dicembre 2007 nel quale:

- «esprime condivisione e sostiene l'impegno della Regione Lombardia ad affrontare con il Governo e il Parlamento l'attuazione del regionalismo differenziato secondo un corretto percorso istituzionale;
- chiede che, nella definizione del percorso, siano previste forme e modalità di coinvolgimento degli Enti locali e della Conferenza regionale delle autonomie;
- raccomanda che il futuro nuovo modello regionale sia improntato a leale collaborazione e ad un principio di sussidiarietà verticale «autentico», ispirato ai principi di differenziazione e adeguatezza;
- auspica che, in considerazione delle possibili ricadute su tutti i livelli di governo, la prevista intesa di cui all'ultimo comma dell'art. 116 Cost., e il modello di ampliata autonomia regionale che essa configurerà, preveda anche l'assegnazione delle risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni amministrative;
- ribadisce l'imprescindibilità dell'incremento dell'autonomia regionale in parallelo all'attuazione del federalismo fiscale» (Consiglio regionale, 2007).

Con il nuovo Governo non sono sopraggiunti altri elementi relativamente al confronto interistituzionale, che si può in tal senso definire sospeso o comunque perlomeno informalmente interrotto.

La recente approvazione della «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione» (l. 42/2009), sembra aver fatto passare in secondo piano la richiesta di autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost.

A questo proposito però non si possono non esprimere alcune perplessità di fondo: come noto l'attuazione completa del federalismo fiscale non avrà tempi brevi, l'ipotesi più verosimile è che il sistema entri pienamente a regime in un periodo di almeno 7 anni. Ci si chiede quindi se «congelare», seppure solo temporaneamente, la strada del federalismo legislativo per decidere di percorrere esclusivamente quella del federalismo fiscale, peraltro non meno priva di insidie, non possa costituire un ulteriore rallentamento in vista di una reale riforma in senso federale.

3.2. Dalle istruttorie per l'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione indicazioni per una nuova Regione

La fase avviata da Regione Lombardia in relazione all'attuazione dell'art. 116.3 Cost., pur non avendo avuto nel corso della VIII legislatura un esito istituzionale sostanziale, ha comunque rappresentato un aspetto positivo in ordine a una serie di elementi. Innanzitutto, per la prima volta, una Regione a statuto ordinario ha potuto dialogare con il Governo, in relazione alla propria autonomia, su un piano di parità e di confronto bilaterale, che ha permesso anche di superare le incertezze procedurali. Inoltre, le riflessioni compiute sulle nuove possibili competenze regionali rappresentano un contributo al confronto sull'evoluzione dell'istituto regionale. Si può al riguardo constatare come le motivazioni poste alla base delle richieste regionali rispondano a logiche diverse ma tutte di grande attualità (Violini, 2007):

- in una serie di materie la Regione ha espresso proposte che mirano a farle assumere un ruolo strategico nella materia considerata chiedendo un significativo incremento delle proprie competenze e funzioni. Sono materie in varia misura già gestite dalla Regione e quindi per esse è relativamente più facile pensare a nuovi spazi di autonomia. Tra queste vi sono la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela dei beni culturali, l'organizzazione sanitaria, la protezione civile, le infrastrutture, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi. Per esse può valere la logica dell'aumentare la possibilità normativa o di azione della Regione per poter meglio rispondere alla complessità del contesto regionale e alle esigenze del territorio;
- in altre materie la Regione si prefigge un chiarimento del riparto delle competenze con il superamento dei vincoli della legislazione statale. È il caso della sanità o delle risorse idriche che presentano vincoli della legislazione statale che impediscono di definire assetti regionali, funzionali e organizzativi, diversi;
- in altri casi le materie sono state indicate in quanto rappresentative di un acceso contenzioso tra Stato e Regione. È il caso di infrastrutture, tutela della salute e istruzione;
- alcune materie, infine, sono del tutto nuove per la Regione. Non esiste ancora un termine di riferimento da cui far discendere l'opportunità o meno di richiedere ulteriori competenze ma si intuisce l'opportunità di una sperimentazione dell'impegno regionale. Ci si riferisce, per esempio, all'organizzazione della giustizia di pace, alla previdenza complementare e integrativa, alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi universitarie (Violini, 2007).

Dall'insieme delle proposte di nuove competenze viene prefigurata una Regione che richiede piena determinazione in materie fondamentali per l'assetto lombardo e che intende perseguire impatti normativi più efficaci e semplificati. Per esempio:

- per la qualità dell'aria, tema particolarmente critico per la Lombardia, è richiesto, di poter determinare caratteristiche tecniche e requisiti di rendimento energetico degli impianti termici, di climatizzazione e così via. Altre rilevanze in materia ambientale riguardano la gestione dei rifiuti e il tema del risarcimento del danno ambientale;
- per la difesa del suolo interessa assumere competenze in materia di procedure di VIA sulle opere e sugli impianti di interesse regionale;

- è emersa inoltre la questione della governance del fiume Po, che interessa tre Regioni e si esprime con una certa complessità delle problematiche di impatto ambientale, di approvvigionamento delle risorse idriche, di sovrapposizione tra gli enti, di coinvolgimento di numerose Province e centinaia di Comuni (IRER, 2007f).

L'interpretazione delle materie di competenza regionale, al di là degli esiti del percorso compiuto dalla Lombardia per dare attuazione all'art. 116.3 Cost., resta quindi di primaria importanza sia per l'attivazione della clausola di asimmetria sia per qualsiasi riassetto di ruoli e di competenze regionali comunque perseguiti.

Si consideri peraltro che l'acquisizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116.3 Cost. è un aspetto importante non solo in funzione di un incremento delle attribuzioni della Regione, ma anche allo scopo di introdurre elementi di maggiore certezza nelle relazioni Stato-Regione proprio in quegli ambiti nei quali la prassi mostra l'insufficienza e l'ambiguità dei criteri di riparto: in materia di organizzazione sanitaria, tutela dell'ambiente e competenze connesse con quella ambientale come la difesa del suolo e i servizi pubblici locali ambientali (servizio idrico e rifiuti), anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha fortemente presidiato le attribuzioni statali (si vedano tra le altre le sentenze 225/2009 in tema di valutazioni ambientali; 232/2009 in tema di difesa del suolo; 246/2009 sul sistema idrico integrato; 249/2009 in materia di gestione dei rifiuti e 181/2006 e 50/2007 in materia di organizzazione sanitaria).

3.3. Gli accordi e le intese: una via negoziale verso il rafforzamento delle competenze?

L'ultimo periodo della VIII legislatura è stato caratterizzato da un «rinnovato protagonismo delle Regioni, espresso tramite una serie di accordi stretti con lo Stato e occasionati dalla necessità di far fronte alla crisi economica» (Violini, 2009) o a questioni puntuali. Tra tali accordi e intese (Puccini, 2009) per quanto riguarda la Regione Lombardia, vanno ricordati in particolare quelli relativi al cd. Piano casa, agli ammortizzatori sociali in deroga e all'istruzione.

Le misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia originano dall'intesa espressa dalla Conferenza Stato-Regioni del 30 marzo 2009, che ha sancito la necessità di un accordo ampio e condiviso tra forze politiche e livelli di governo al fine di permettere di far fronte alle conseguenze più eclatanti della crisi, attraverso la condivisione di un progetto di innovazione legislativa in un settore, quello del governo del territorio, su cui incidono competenze dello Stato e delle Regioni.

All'intesa è stata data attuazione attraverso adempimenti del Governo e delle Regioni che, nonostante i ritardi da parte dello Stato, hanno portato rapidamente all'adozione delle singole leggi regionali per regolamentare gli interventi di ampliamento e di demolizione/ricostruzione degli edifici esistenti. Le Regioni hanno anzi dato prova di una buona capacità di adeguamento all'intesa anche in mancanza della legislazione statale di riferimento, «con ciò dimostrando un rinnovato attivismo forse innescato anche da una sorta di 'concorrenza' con l'Esecutivo nazionale» (Violini, 2009).

La Regione Lombardia ha dato attuazione all'intesa attraverso la l.r. 13/2009 «Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia», che promuove un'azione straordinaria dei soggetti pubblici e pri-


vati lombardi per conseguire la massima valorizzazione e utilizzazione del patrimonio edilizio e urbanistico presente nel territorio e rispondere ai bisogni abitativi delle persone e delle famiglie, attraverso la riqualificazione dello stesso, contribuendo contestualmente al rilancio del comparto economico interessato e alla crescita dell'eco-compatibilità e del risparmio energetico.

Come è stato osservato «un simile modo di procedere per esercitare funzioni legislative statali e regionali presenta (o meglio, potrebbe presentare – se attuato con tempestività e nella logica della leale cooperazione) l'indubbio vantaggio, rispetto alla tradizionale legge quadro, emanata dal Parlamento nazionale, di mettere in rapporto i legislatori dei due livelli di governo creando una trama preventiva di relazioni politiche e tecniche che faccia da presupposto per una azione congiunta efficace e, pur nell'endemica lentezza dei nostri processi legislativi, tempestiva» (Violini, 2009).


Ancora più significativa, dal punto di vista lombardo, è stata la vicenda legata all'intesa, sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni l'8 aprile 2009, sull'uso delle risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) e sull'attuazione dell'accordo del 12 febbraio 2009 tra il Governo e le Regioni sul sostegno al reddito per i lavoratori dei settori colpiti dalla crisi. Come noto, attraverso tale accordo il Governo e le Regioni avevano destinato agli ammortizzatori in deroga 8 miliardi di euro (5,35 miliardi di fondi statali e 2,65 miliardi di provenienza regionale a valere sulle risorse FSE), da destinarsi a sostenere il costo degli ammortizzatori sociali e per unire a questi ultimi le politiche attive necessarie per il rafforzamento o il reinserimento occupazionale dei lavoratori interessati. L'accordo era stato originato dalle legge finanziaria 2009 (l. 203/2008) che prevedeva la possibilità di concedere, in deroga alla normativa vigente, trattamenti di cassa integrazione guadagni e di mobilità a lavoratori dipendenti da imprese escluse dalla normativa generale sugli ammortizzatori sociali, prevedendo altresì che tali trattamenti fossero concessi sulla base di accordi regionali tra Regione, organizzazioni datoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori, finalizzati ad identificare i destinatari e le modalità di intervento e sostegno al reddito a favore di quei lavoratori sino ad oggi privi di qualsiasi tutela in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro.

La Lombardia si è da subito attivata per dare esecuzione all'intesa siglando l'accordo con le parti sociali il 16 maggio 2009 e operando in una stretta correlazione tra politiche attive e politiche di sostegno al reddito, che prevede che i lavoratori possano avere accesso alla cassa integrazione o alle indennità di disoccupazione solo se parteciperanno a programmi formativi di riqualificazione/reinserimento professionale, utilizzando così il momento di difficoltà economica come momento di incremento delle proprie capacità e conoscenze. La Regione ha inoltre innovato anche nella gestione di questi interventi facendo ricorso allo strumento dote, cioè a un finanziamento diretto al lavoratore da utilizzare nell'ambito della rete dei soggetti accreditati alla formazione e al lavoro, secondo le proprie preferenze (☞ cfr. par. 3.3 Area Sociale). Nel caso degli ammortizzatori sociali in deroga non si è trattato quindi di un'intesa sulla legislazione ma di accordi amministrativi in base ai quali si sono integrate risorse statali e regionali, rafforzando ulteriormente la competenze delle Regioni nell'organizzazione e nella gestione di questa specifica politica.

In tema di istruzione, infine, il 16 marzo 2009 la Regione Lombardia ha siglato un'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nella quale le parti si sono impegnate a superare, in via negoziale, i rispettivi ricorsi alla Corte costituzionale in materia di istruzione e formazione professionale e a sperimentare un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio e ad accrescere efficienza

ed efficacia della spesa. La sottoscrizione dell'intesa ha permesso di attuare pienamente il governo regionale dell'istruzione e formazione professionale, grazie alla sperimentazione, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, dell'unificazione del sistema dell'istruzione professionale statale con l'istruzione e formazione professionale regionale, sotto la competenza regionale ( cfr. par. 2.1 Area Sociale).

Gli accordi e le intese Stato-Regioni dell'ultimo scorcio della VIII legislatura possono essere letti nella direzione di una più efficace e tempestiva modalità di rapportarsi tra i diversi livelli istituzionali, ma anche come una modalità, originariamente non prevista, di attuazione *de facto* del federalismo differenziato e di rafforzamento delle Regioni, in controtendenza al processo, da più parti segnalato, di rafforzamento dello Stato a seguito della crisi economico-finanziaria.

In questo senso possono, peraltro, essere viste anche altre iniziative di collaborazione tra Stato e Regioni, come ad esempio la costituzione della Concessionaria Autostrade Lombarde SPA, (CAL), società con capitale partecipato pariteticamente da Infrastrutture Lombarde SPA. e ANAS SPA, costituita in attuazione di quanto disposto dal co. 979 della legge finanziaria 2007 (l. 296/2006) per il compimento di tutte le attività, gli atti e i rapporti inerenti l'esercizio delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente e aggiudicatore trasferiti da ANAS SPA per la realizzazione dell'autostrada Pedemontana Lombarda, dell'autostrada diretta Brescia-Bergamo-Milano e delle tangenziali esterne di Milano ( cfr. par. 3.2 Area Territoriale).