



L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 304*

Il volume della Prof.ssa Violini si presenta come un percorso di ricerca intorno all'attuazione del regionalismo differenziato, ai sensi dell'art. 116, III comma della Costituzione. La scelta dell'Autrice è quella di ricondurre ad unità, rivedendoli ed integrandoli, una serie di contributi prodotti sul tema in quasi quindici anni di ricerche (2007-2020). Questo è sicuramente uno degli elementi maggiormente interessanti dell'opera, poiché consente al lettore di comprendere in maniera chiara quanto il fenomeno sia stato contraddistinto da improvvise accelerazioni e conseguenti battute di arresto che rendono lo stesso attualmente incompiuto. Su questo sfondo si è inserita da ultima la pandemia da Covid-19, la quale accentuando la conflittualità fra i vari livelli di Governo non ha fatto altro che rallentare il processo, se non metterlo totalmente in dubbio.

Proprio sulla base di questo andamento discontinuo, si potrebbe dire sinusoidale, vengono strutturate le tre parti dell'opera. Ad una prima sezione incentrata sull'esame delle primigenie proposte di attuazione dell'art.116, comma III, Cost. e sulle considerazioni in merito agli influssi che il fenomeno di differenziazione potrebbe esercitare sulla forma di Stato, fa da contrappeso la seconda parte del volume. In questi contributi l'Autrice indaga in merito ai referendum del 22 ottobre 2017 promossi dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, che hanno saputo offrire, a distanza di più o meno dieci anni dai primi tentativi di differenziazione, un nuovo slancio al dibattito politico e dottrinario sul tema. Infine, nella terza parte viene esaminato come il dibattito sul regionalismo differenziato riaperto dalle richieste delle tre aprifila (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) sia divenuto oggetto di riflessione anche per un gran numero di altre Regioni, con caratteri e istanze divergenti a seconda dei contesti di riferimento. Questo rinvigorito clima di dialogo fra Stato e Regioni, tuttavia, ha dovuto fare i conti con l'instabilità politica della XVIII Legislatura e con la crisi pandemica, che ne hanno segnato un'ulteriore fase di stasi.

È parere dell'Autrice che la narrativa in merito al regionalismo differenziato avendo trovato spesso nella sede politica una sua naturale dimensione, abbia portato i soggetti interessati ad

* Contributo sottoposto a *peer review*.

una continua ricerca di consensi facendo perdere di vista la prospettiva tecnica volta a intendere la differenziazione come possibile strumento di efficientamento delle politiche regionali.

La Parte I: “I primi passi del processo di differenziazione (2006- 2015)”, prende le mosse dal fallimento della riforma costituzionale del 2006, tale evento sembrava aver dato adito secondo parte della dottrina all’emersione di un “centralismo di ritorno”, pertanto alla luce di una tale tendenza solamente una logica di regionalismo cooperativo, costituito sul modello degli accordi e delle intese avrebbe aperto alla possibilità di portare avanti spinte autonomistiche regionali (p. 3). In questo quadro di evidente *impasse* i governi regionali hanno cercato di non frenare i loro interessi verso un processo di differenziazione funzionale scorgendo come strada percorribile in tal senso l’attuazione dell’art. 116, III comma della Cost.

Risulta opportuno ricordare in questa sede che per attuare il medesimo articolo sia necessaria un’iniziativa regionale previamente concordata con gli enti locali, seguita dall’intesa col Governo che dovrà successivamente essere recepita da una legge del Parlamento approvata a maggioranza dei due terzi. Tale procedimento consente alle Regioni interessate, escluse quelle a Statuto speciale, di ottenere “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” nelle materie a competenza concorrente (art. 117, comma III) e in alcune materie di competenza esclusiva statale come: giudici di pace, norme generali sull’istruzione, tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, rispettivamente lett. l), n) e s) dell’art. 117, comma II, Cost. Il processo, inoltre deve svolgersi nel rispetto dei principi enunciati dall’art. 119 Cost.

Per la comprensione di alcune delle posizioni promosse nel presente volume è utile evidenziare come secondo la Prof.ssa Violini la *ratio* dell’articolo, frutto della riforma del Titolo V, si inserisca pienamente nel modello regionale vigente imperniato su di una nuova forma di specialità, richiesta e non imposta, facendo riferimento a un modello cooperativo fra i vari livelli di governo. Se quanto affermato risulta essere vero, ne consegue dunque che la natura e la piena riuscita del regionalismo differenziato sia da rintracciare nella volontà concorde di tutti i livelli di Governo (Regioni richiedenti da un lato, Governo e Parlamento dall’altro), piuttosto che negli intenti secessionisti delle singole Regioni. In questa logica, pertanto, è opportuno non confondere mai il momento dell’iniziativa con il risultato finale (p.13).

Posta l’attenzione su questo elemento bisogna però sottolineare come l’analisi testuale della norma ne metta in luce i non secondari elementi di problematicità.

Il primo è che la stessa consentendo di attenuare in determinate materie la rigidità del regime delle competenze regionali stabilito in Costituzione, nel caso di un’attuazione completa, tenderebbe a creare un doppio regime di competenze nel quale: un primo regime sarebbe quello ordinario e stabile costituzionalmente garantito, mentre un secondo si andrebbe a configurare come incrementale, ma lasciato alla volontà politica di Stato e Regioni. In questa chiave risulta particolarmente condivisibile, a parere di chi scrive, la riflessione lasciata aperta dall’Autrice: «Se questo regime misto si generalizzasse, coinvolgendo la maggior parte delle Regioni e per tutte le materie contemplate dall’art. 116, III comma, e perdesse dunque la sua natura di richiesta eccezionale, allora la questione, già sollevata in dottrina, se la rigidità costituzionale del regime delle competenze abbia natura di “principio fondamentale” riemergerà e richiederà opportuni approfondimenti» (p.114).

Altro elemento di criticità è relativo all'assenza di una legge generale attuativa dell'articolo in questione che fornisca chiari criteri procedurali per muovere verso la differenziazione.

L'Autrice poi nelle pp 177-185, soffermandosi sull'esame dell'art. 116, III comma, Cost., formula alcune proposte al fine di ampliare il più possibile il dialogo sul tema, così da ricercare delle soluzioni per un problema ancora irrisolto che desta perplessità e non poche riflessioni sia sul piano dottrinario, che politico.

Storicamente le prime iniziative per dare attuazione all'art. 116, III comma, furono promosse da Piemonte, Veneto e Lombardia, nonostante fossero particolarmente divergenti fra loro ebbero sicuramente il merito, dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2006, di riportare all'attenzione il tema del regionalismo differenziato proponendolo sul piano della comunicazione politica come una vera e propria svolta, con lo scopo di dare attuazione alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 (p.11).

Il vero limite di tali iniziative, come evidenziato dall'Autrice, fu quello di restringere il fenomeno al mero ambito regionale, senza avere la capacità di attivare una discussione maggiormente ampia su scala nazionale tale da coinvolgere il Governo e in seguito le altre Regioni (p. 5); una caratteristica questa che invece ha contraddistinto il dibattito nel decennio successivo.

Interrogandosi sui suddetti progetti di differenziazione la dottrina in quel contesto assunse posizioni divergenti, paradossalmente ancora attuali. A coloro che enfatizzarono l'importanza del regionalismo differenziato quale risposta concreta all'obsoleto ed inefficiente modello del regionalismo dell'omogeneizzazione, si contrappose chi invece vedeva in queste istanze delle tendenze disgregatrici del sistema equiparando implicitamente differenziazione e disgregazione, celando così la speranza di un mantenimento dello *status quo* (p.12).

Se si vuole, dunque interpretare il regionalismo differenziato quale sintesi del processo dialettico fra Stato centrale e Regioni diviene necessario riflettere non soltanto sul ruolo giocato dalle Regioni, quanto piuttosto su quello dello Stato ponendo sotto la lente di ingrandimento le capacità di questo livello di Governo di comprendere e governare la diversità insita nei vari contesti regionali del Paese. Proprio nel livello centrale si riscontra pertanto quella criticità propria del nostro regionalismo, come attestano anche la difficoltà di realizzare razionalmente il novellato Titolo V, costringendo in molti casi la Corte costituzionale ad intervenire ad un'opera di supplenza (p.17).

Il Governo durante il periodo indagato nella prima parte del volume (2006-2015), e forse non solo in quel frangente storico, risultava incapace di cogliere il potenziale positivo delle istanze regionali subendone passivamente le richieste e rimanendo ancorato ad un'idea di differenziazione alla quale come unico esito conseguisse quello di una riduzione di coerenza del sistema (p. 21). Tale impostazione è sicuramente figlia di una tendenza culturale ormai sedimentata nel Paese secondo la quale vi è una reciproca diffidenza fra livelli di Governo; un'inclinazione che da ultima si è riscontrata, come vedremo, in alcune delle dinamiche di gestione della pandemia di cui siamo stati spettatori interessati negli ultimi anni.

Ed è proprio riferendosi al rapporto di leale collaborazione intercorrente fra Stato e Regioni, fondamentale per la realizzazione del regionalismo differenziato, che l'Autrice ha scelto di

inserire all'interno del percorso di indagine, riconsiderandolo, un contributo vertente sul concetto di *Forma di Regione* e alle inevitabili correlazioni che essa ha con la Forma di Stato.

Risulta di particolare interesse l'attualità delle riflessioni svolte, considerati i dieci anni intercorsi dalla prima pubblicazione e gli ormai venti dalla riforma costituzionale del 2001.

La discussione sulla Forma di Regione prende le sue prime mosse in seguito alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001.

Per Forma di Regione si intende: «la capacità delle Regioni- enti esponenziali delle proprie comunità di riferimento e provviste di autonomia politico-amministrativa - di elaborare proprio principi e diritti fondamentali, proprie norme programmatiche, propri valori e proprie priorità di azione, analogamente a quanto può fare uno Stato sovrano tramite la Costituzione da un lato e gli atti di manifestazione dell'indirizzo politico dall'altro» (p.25).

Ovviamente per poter configurare il concetto di forma di Regione, non si può non valutare il significato assunto dall'espressione forma di Stato, intercettando così le necessarie differenze fra le due concezioni. Risulta doveroso considerare in prima istanza quelli che possono essere considerati gli elementi costitutivi dell'ente Regione ossia: territorio, governo ed infine la comunità regionale in quanto risulterebbe giuridicamente inconcepibile definire un popolo regionale. L'assenza di un popolo regionale comunque non preclude la capacità dell'ente di instaurare rapporti con la rispettiva comunità ed è proprio in tal senso che si può in astratto parlare di forma di Regione quale «sistema delle relazioni fondamentali tra le istituzioni e la comunità territoriale di riferimento» nel rispetto dei principi consacrati a livello costituzionale e statutario al fine di conseguire finalità generali (p.30).

Il raggiungimento di queste finalità generali passa necessariamente per il riconoscimento di alcuni principi propri della comunità regionale che sappiano veicolare l'operato normativo e che trovino la loro naturale fonte di cognizione nello Statuto, il quale "in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" ex art. 123 Cost. Per quanto concerne l'efficacia giuridica delle norme programmatiche presenti negli Statuti e gli interventi in materia della Consulta, la Prof.ssa Violini ne offre un quadro dettagliato per comprenderne la valenza, con la finalità di inquadrarli a pieno nel concetto di forma di regione (pp. 37-55), rispetto al quale sono funzionali.

Un altro tema su cui il volume intende soffermarsi è quello dell'attuazione dei nuovi diritti declinandolo in chiave di differenziazione regionale, in questo modo cerca di far luce sull'interrelazione esistente fra diritti, competenze e finanziamenti.

L'indagine prende le mosse dalla sentenza n. 162 del 2014 della Corte costituzionale, in materia di fecondazione eterologa. Non è questa la sede per entrare nel merito della sentenza citata; tuttavia, risulta opportuno evidenziare come nonostante la regolamentazione della materia fosse di interesse nazionale, la vera spinta propulsiva per cercare di ottenere una legislazione generale, che potesse essere univoca su base nazionale, sia partita dalle Regioni che hanno saputo gestire i rispettivi livelli di autonomia per garantire alle loro comunità prestazioni ritenute essenziali, rispetto alle quali lo Stato centrale non era ancora riuscito a fornire garanzie. Di fronte alla difficoltà del Governo di trovare un accordo squisitamente politico fra le forze di maggioranza sulle modalità più opportune per dare attuazione alla sentenza, il testimone

passò al Parlamento, il quale rimanendo inerme non lasciò altra soluzione ai Governi regionali di trovare un compromesso che potesse fungere da base unitaria alle proprie scelte in materia.

I Governi regionali si trovarono pertanto di fronte alla necessità di dover risolvere un duplice problema che riguardava: da un lato, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, affidati dalla Carta fondamentale in via esclusiva alla competenza statale e, dall'altro, l'urgenza di risolvere anticipatamente le ambiguità poste in essere dalla sentenza (p.71-72). La Conferenza Stato-Regioni preso atto della sentenza della Corte e della volontà del Governo di non procedere per decreto-legge predispose in brevissimo tempo, il 4 settembre 2014, un documento atto a richiedere la totale esigibilità di un diritto costituzionalmente garantito su tutto il territorio nazionale, con la volontà di ottenere uno strumento che potesse essere flessibile, ma allo stesso tempo unitario allo scopo di contravvenire l'eventuale difformità d'intervento delle Regioni.

Il documento fornito dalla Conferenza Stato-Regioni in quella specifica circostanza non era chiaramente vincolante (p .77) e può essere annoverato quale strumento di *soft law*. Il suo contenuto per essere efficace avrebbe dovuto comunque essere recepito tramite decreto della Giunta regionale o con specifici provvedimenti regionali promossi dalle singole Regioni o Province autonome, dei quali se ne riportano alcuni esempi nelle pp. 78-80.

Di lì a poco Regioni e Province autonome trovarono un accordo intorno ad un ulteriore testo regolatorio condiviso, che questa volta però verteva sugli aspetti economici previsti dalla metodica di fecondazione sotto esame e nello specifico: sulla determinazione dei rimborsi da richiedere per le prestazioni rese ai cittadini di altre Regioni e sulla previsione di una tariffa unica per l'erogazione di tale prestazione.

Risulta cruciale sottolineare, come ben evidenziato dall'Autrice, quanto in questo frangente l'iniziativa regionale finalizzata al godimento da parte dei cittadini di diritti riconosciuti in sede giurisprudenziale possa attestarsi come: «un unicum nel panorama del regionalismo italiano, una iniziativa dai forti connotati politici, presa con il palese intento di sottolineare la lentezza ed inefficienza del Parlamento e del Governo nazionale; il messaggio dato ai cittadini è chiaro e forte: sono le Regioni le protagoniste mentre Governo e Parlamento restano sullo sfondo, incapaci come sono di tempestività e di efficienza. Si mira in questo modo a consolidare l'alleanza tra giudiziario ed enti decentrati, a scapito delle istituzioni classiche della politica» (p.73).

Sulla base di queste considerazioni si conclude la prima parte del volume e prende le mosse la seconda, totalmente incentrata sulla ripresa del dibattito in tema di regionalismo differenziato grazie ai due referendum regionali svoltisi il 22 ottobre 2017, oltre che sugli scenari che i medesimi hanno aperto. Nello specifico in Lombardia e Veneto, con lo strumento di partecipazione popolare per eccellenza si è voluta comprendere la volontà delle rispettive comunità regionali di intraprendere o meno un percorso di differenziazione volto a richiedere allo Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nel rispetto delle previsioni dell'art. 116, comma III, della Cost.

Le vicende delle due Regioni sono simili per quanto concerne l'impianto istituzionale, in quanto ambo le Regioni prevedono all'interno dei rispettivi Statuti e delle relative leggi di attuazione la possibilità di indire referendum consultivi regionali.

Le maggiori diversità fra i due enti invece, sono rinvenibili sul piano storico-culturale e su quello geografico (p.110). Il Veneto territorialmente limitrofo a due Regioni a Statuto speciale quali Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige è da tempo intento, specificatamente dal 1997, a cercare di ottenere forme di specialità che possano favorirne lo sviluppo soprattutto in merito al regime tributario e fiscale. Non è una casualità, come confermato anche dalle dichiarazioni del Presidente della Regione Veneto in un comunicato stampa del 21 aprile 2017, che la data scelta per il referendum coincidesse esattamente con l'anniversario del plebiscito di annessione al Regno d'Italia svoltosi nel 1866 (p.101).

Questione diversa invece per il contesto lombardo, nel quale la vera matrice delle richieste di differenziazione sarebbero da individuarsi nella posizione economica di rilievo che la Regione assume all'interno del Paese (p.111) e che pertanto la porta a ricercare ulteriori spazi di sviluppo ritenuti non raggiungibili in un contesto di uniformità.

Alle due si è poi aggiunta la Regione Emilia-Romagna, la quale tuttavia ha scelto di attivare le procedure dell'art. 116, comma III, Cost. senza ricorrere allo strumento referendario.

Nella prima fase successiva al referendum si è assistito ad una spiccata differenziazione delle richieste regionali, formulate secondo visioni soggettive da parte dei singoli enti e con atti differenti fra loro: il Veneto aveva optato per un p.d.l, mentre Lombardia ed Emilia-Romagna scelsero una Risoluzione Consigliare.

Le richieste promosse dalla risoluzione dell'Emilia-Romagna facevano riferimento a quattro aree ritenute dalla stessa strategiche, ossia: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, tutela dell'ambiente e Governo del territorio. La Regione in questi ambiti non mirava soltanto ad ottenere incrementi materiali di competenze, quanto piuttosto a configurarli quali nuove basi su cui poter realizzare politiche proprie senza che si presentasse in futuro la costante necessità di ottenere in tali ambiti le relative funzioni legislative. Tali previsioni dell'ente si sarebbero dovute inserire in un quadro di avanzamento dell'autonomia regionale non più volto alla mera traslazione di singole funzioni, quanto piuttosto all'ampliamento delle stesse con la possibilità di sviluppare autonome politiche di settore, alle quali affiancare la richiesta di quantificazione delle risorse idonee al loro conseguimento con relativa stabilizzazione nel corso degli anni (p.133). In questa logica la proposta cercava di giungere all'integrazione delle suddette funzioni, senza soffermarsi in maniera eccessiva sul trasferimento delle funzioni legislative, preferendo invece dotarsi di strumenti finalizzati al conseguimento di una piena attuazione delle politiche in questione, così da garantire maggiore efficienza e un uso migliore delle risorse.

A differenza dall'approccio moderato utilizzato dalla Regione Emilia-Romagna, le richieste di Lombardia e Veneto sono state mosse da uno spirito che potremmo definire "massimalista" avvalendoci dell'espressione utilizzata dalla stessa Autrice (p.135).

La Lombardia nella Risoluzione del 7 novembre 2017, impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire l'intesa in merito ai contenuti previsti nell'allegato alla Risoluzione. Le richieste in questione fanno riferimento a tutte le materie

previste dall'art. 116, III comma, siano esse di carattere concorrente ovvero esclusivo, svolgendo una ripartizione in base alle sei Aree attraverso cui è organizzata l'amministrazione regionale (Area Istituzionale; Area Finanziaria; Area Ambiente e Protezione Civile, territorio e infrastrutture; Area Economica e del Lavoro, Area Cultura, Istruzione e Ricerca Scientifica; Area (welfare) sociale e sanitaria). In ciascuna area citata il documento declina le competenze e le funzioni ai sensi dell'art.116, III comma, formulando le richieste a seconda dei casi in maniera specifica oppure generica, senza che vi sia un'apparente connessione con funzioni legislative o amministrative (p.116). Il documento, esito di una profonda riflessione sulla riorganizzazione del Governo regionale, fa quasi trasparire nello stile delle richieste, a volte allargate ad interi comparti, la volontà di competere con lo Stato sfidandolo sul terreno dell'efficienza (p.137).

Infine, l'analisi della proposta di legge promossa dal Veneto nel novembre 2017, confluita nel 2018 nel d.d.l delega ex art. 121 Cost. presentato nella XVIII Legislatura (pp. 165-171), mostra come le richieste siano state organizzate per singola materia suddividendole in dieci sezioni secondo la logica dei "Settori organici" (p.139).

La scelta della Regione di presentare un disegno di legge delega quale strumento normativo ritenuto maggiormente idoneo per agevolare l'iter parlamentare è stato particolarmente discusso in dottrina, dato che lo stesso risulta essere inadatto agli scopi prefissati ex art. 116, comma III, il quale prevede l'approvazione di una legge formale a maggioranza assoluta, approvata dal Parlamento per il conseguimento dei suddetti fini di differenziazione (p.194). Le istanze mosse dalla Regione all'interno del documento sottolineano l'evidente volontà di intraprendere un percorso di differenziazione sulla base del trasferimento di funzioni legislative in capo alla Regione, la quale in tal senso intende accentrare su di sé una parte cospicua dell'attività legislativa insieme alle rispettive risorse. Le richieste promosse dalla Regione Veneto, a differenza delle altre due Regioni, pongono profondamente l'accento sulle funzioni legislative cercando così avvicinarsi il più possibile al modello delle Regioni speciali (pp.118-119).

Lombardia ed Emilia-Romagna in questa fase hanno scelto di accordarsi per una gestione comune del processo di trattativa con il Governo, apertosi il 9 novembre 2017, concentrando così le richieste su delle macroaree concordate fra i due enti come: tutela e valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro e rapporti internazionali e con l'UE. Di lì a poco, il 1° dicembre 2017, anche il Veneto ha aperto il negoziato.

Come ulteriore tappa del percorso a Palazzo Chigi, il 28 febbraio 2018, sono stati siglati gli Accordi preliminari sulla autonomia differenziata, cosiddetti Preaccordi o Preintese, tra il Governo rappresentato dal sottosegretario Affari regionali e le tre Regioni fin qui menzionate. L'Autrice riflettendo su questa soluzione evidenzia come l'assenza di una sottoscrizione da parte del Presidente del Consiglio (in quel frangente, Gentiloni) abbia potuto implicitamente minare il valore stesso dell'atto, quasi a volerne sottolineare lo scarso valore (p.192).

Tali documenti non essendo vincolanti, né irreversibili, risultano tuttavia di particolare interesse per la comprensione del processo ancora in atto e delle sue dinamiche; è necessario però fin da subito portare all'attenzione il consistente ridimensionamento delle attribuzioni

rispetto alle richieste regionali. La tendenza di questa prima fase interlocutoria sembra aver portato le parti verso un approccio simile a quello della Regione Emilia-Romagna, con richieste mirate e limitate, piuttosto che a quelle ampie ed articolate promosse da Veneto e Lombardia (p.143).

Per quanto riguarda i loro contenuti, i Preaccordi prevedono una parte generale comune ed identica per tutti e tre i contesti regionali ed una speciale contenuta in rispettivi allegati, che tuttavia non mostra particolari divergenze.

Nella parte generale viene affermata la durata decennale dell'accordo, inoltre si specificano i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione dell'autonomia differenziata a seconda delle specificità soggettive delle singole Regioni al fine di realizzarne al meglio la crescita e lo sviluppo. Si prevede nei Preaccordi la possibilità di derogare sia ai tempi che ai contenuti dell'atto (art.2) non avendo gli stessi, come detto in precedenza, una portata vincolante, mentre all'art. 3 vengono regolamentate le procedure di monitoraggio che dovranno essere attuate sia dal Dipartimento per gli Affari regionali, sia dalle stesse Regioni. La parte fondamentale di questa sezione è da ricondurre tuttavia all'art.4 nel quale si fa luce sui meccanismi e sui criteri per stabilire l'ammontare delle risorse da destinare alle Regioni al fine di attuare l'autonomia differenziata. Gli stessi dovrebbero superare il criterio di distribuzione basato sulla spesa storica favorendo invece il criterio dei fabbisogni standard, che andrebbero definiti entro un anno e dovrebbero essere attuati entro un quinquennio (p.145), tuttavia si tratta solamente di un primo tassello che ancora non ha visto alcun esito definitivo.

Per quanto concerne la parte speciale dei Preaccordi, dai testi non si evincono differenze sostanziali nelle sei materie, queste sono le stesse per le tre Regioni e prevedono procedimenti per l'attribuzione delle funzioni molto simili fra loro. Le differenze maggiori in merito agli allegati si registrano solamente in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (pp. 151-153).

I Preaccordi fin qui esposti, siglati al termine della XVII Legislatura, è sembrato che potessero offrire un'accelerazione al percorso di differenziazione. Il Governo Conte I (XVIII Legislatura), insediatosi nel giugno 2018, infatti sottolineò fin da subito la volontà di dare continuità al cammino verso l'autonomia differenziata. Alle tre Regioni aprifila se ne aggiunsero delle altre nell'interlocuzione con il Ministero degli Affari regionali nello specifico: Toscana, Piemonte, Marche e Umbria ed altre invece si dichiararono aperte a seguirne l'esempio (Liguria, Molise e Puglia).

Di fronte a questo nuovo quadro, i Preaccordi siglati alla fine del 2017, sembrarono già superati anche per via delle nuove richieste avanzate dalle tre Regioni capofila che cercarono di ampliare ulteriormente le competenze superando gli ambiti già definiti in precedenza.

In seguito all'analisi delle posizioni delle singole Regioni riportata nel dettaglio dall'Autrice (pp. 157-171) risulta particolarmente interessante, a parere di chi scrive, l'approccio utilizzato dalla Regione Toscana in merito al regionalismo differenziato. Per quest'ultima sarebbe da intendersi non come una qual forma di "specialità", quanto piuttosto un nuovo modo di pensare lo Stato e la sua organizzazione, cercando di valorizzare quelle realtà che alla prova dei fatti hanno già saputo dimostrare correttezza nella gestione delle proprie finanze oltre che efficienza nell'erogazione dei servizi ai propri cittadini. Tale visione sembra sottolineare

implicitamente come potranno entrare nel processo di differenziazione solamente quei soggetti che hanno già saputo dimostrare di poter assolvere nel miglior modo possibile i compiti che la Costituzione gli attribuisce; in questo modo cerca di superare quell'idea di contrapposizione con lo Stato spesso insita nel regionalismo italiano, rafforzando l'idea di una leale collaborazione fra le parti nella quale lo Stato potrebbe divenire artefice di un monitoraggio centrale in merito ai livelli di erogazione dei servizi dei vari contesti regionali e sarebbe posto nella posizione di intervenire qualora le stesse non si dimostrino in grado di attuare a pieno i poteri e le funzioni devolute. Una visione di autonomia pertanto rigorosamente connessa all'efficienza nella programmazione delle politiche e nell'erogazione dei servizi (p. 162), con un controllo dal centro ritenuto cruciale.

All'accelerazione fin qui esposta del regionalismo differenziato avvenuta fra la fine del Governo Gentiloni e durante il Governo Conte I, sostenuto da una maggioranza composta da Movimento 5 Stelle e Lega, ha fatto da contrappeso la repentina crisi di quest'ultimo che ha comportato l'insediamento di un nuovo Governo (Conte II), guidato dallo stesso premier, ma sostenuto da una differente coalizione di maggioranza composta da Movimento 5 Stelle e Partito Democratico fra tutti.

Se da un lato durante il Governo giallo-verde si ebbe un particolare dinamismo nel processo e nelle richieste, come analizzato in precedenza, allo stesso tempo si notò una difficoltà ad entrare nel merito delle trattative tra Governo e Regioni, tanto da poter scorgere una frattura ideologica e politica all'interno della maggioranza nella quale, da un lato, la Lega spingeva per concretizzare il prima possibile l'obiettivo del regionalismo differenziato, da sempre centrale nella battaglia politica del partito leghista, dall'altro lato, il M5S puntava ad ottenere una realizzazione graduale del fenomeno autonomistico non celando i propri dubbi in merito ad una differenziazione che potesse allargare la forbice tra Nord e Sud, facendosi in tal senso portatore degli interessi del proprio elettorato localizzato soprattutto nelle Regioni centro-meridionali. Il M5S per questo motivo poneva l'accento sull'esigenza di una definizione preventiva dei livelli essenziali delle prestazioni e della determinazione dei fabbisogni standard intendendoli come la soluzione ai possibili svantaggi che avrebbero potuto gravare sulle Regioni meno virtuose (p.214).

La distanza fra le parti, riscontabile non solo su questo tema, ha portato alla crisi di Governo dell'agosto 2019 e alla formazione del nuovo Governo giallo-rosso.

La nuova coalizione governativa ha mostrato da subito un approccio totalmente diverso in tema di regionalismo differenziato, come confermato dal nuovo Ministro degli Affari Regionali, Francesco Boccia, il quale in tema di Intese ha anzitutto espresso la necessità di approvare una legge quadro per l'attuazione dell'art. 116, III comma, e di stabilire preliminarmente: livelli essenziali e fabbisogni standard. Queste posizioni mostrano palesemente il cambio di passo netto rispetto ai Governi precedenti, nei quali era stata data maggior enfasi all'attuazione del regionalismo differenziato con l'intento di soffermarsi in un secondo momento sulla determinazione dei fabbisogni standard. Le intenzioni del Min. Boccia si sono concretizzate di lì a poco nello schema di disegno di legge presentato dallo stesso, in data 3 dicembre 2019, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata.

Dall'analisi del documento si nota fin da subito all'art.1, la finalità di assicurare sull'intero territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ex art. 117, II comma, lett. m), Cost., oltre che “gli obiettivi di servizio” uniformi su tutto il territorio nazionale (art. 13, dlgs. 6 maggio 2011, n.68) e dei fabbisogni standard. Dunque, secondo il d.d.l è secondo questi criteri che bisognerà valutare la compatibilità delle materie oggetto di attribuzione differenziata per poter configurare su queste basi una corretta ripartizione delle risorse tra centro e periferia. Le funzioni amministrative oggetto di attribuzione, nelle previsioni del d.d.l Boccia, devono essere valutate nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art.118 Cost.) e riferirsi al principio solidaristico, non interferendo in alcun modo con le funzioni fondamentali degli altri enti locali stabilite dalla legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. p); viene inoltre previsto che il finanziamento sia da calibrare coerentemente alla disciplina concernente il federalismo fiscale (art.1, lett. b), bozza legge-quadro Boccia) (pp.248-249).

Non essendo questa la sede opportuna per analizzare nel dettaglio l'intero schema indagato dettagliatamente dall'Autrice (pp. 247-254), ci basti osservare come si denota che il raggiungimento di tali previsioni sottenda inevitabilmente una riorganizzazione se non totale, quasi, dei rapporti tra i diversi livelli di Governo su scala nazionale, non fermandosi dunque alle Regioni richiedenti maggiore autonomia. Una soluzione di questo tipo, è parere della Prof.ssa Violini, fa desumere l'intento governativo di posporre le singole richieste regionali a una ricostruzione *ex novo* del quadro generale, sia sul piano sostanziale, sia rispetto alla distribuzione delle risorse (p.249), frenando pertanto il processo in maniera consistente.

La bozza di legge-quadro Boccia si è concretizzata poi nella proposta di legge a firma Boccia, Serracchiani: “Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario” (C.3155), presentata l'8 giugno 2021 e attualmente assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali *in sede* Referente in data 15 febbraio 2022.

In ultima analisi è fondamentale ricordare come la crisi pandemica da Covid-19 abbia raffreddato ulteriormente le speranze delle Regioni di ottenere nel breve termine una maggiore autonomia dando nuova forza alle tensioni esistenti mai sopite nel dialogo fra Stato e Regioni, confermate dall'intervento operato dalla Consulta per mezzo della sentenza 37/2021, secondo la quale è competenza statale e non delle Regioni determinare le misure necessarie al contrasto della pandemia.

La crisi sanitaria, pertanto, ha fatto riemergere nuovamente tutti i dubbi e le incertezze che da sempre circondano i tentativi di attuazione dell'art.116, III comma, Cost., rendendo particolarmente complesso per gli operatori prevedere quale possa essere, e soprattutto se vi sarà, un esito definitivo del percorso.

Ad oggi le difficoltà che circondano la materia sono molte; una fra tutte, di cui si è fin qui trattato solo in maniera marginale, riguarda il ruolo affidato al Parlamento all'interno del processo dal dettato costituzionale. Concordando con la visione espressa dall'Autrice in varie parti del volume e da parte della dottrina in svariate sedi, ritengo che il passaggio parlamentare in un processo di tale portata debba assumere un carattere fondamentale per attribuire alle

trattative e all'atto finale di devoluzione di ulteriori competenze, per le Regioni richiedenti, il giusto grado di condivisione e accordo fra tutti i livelli di Governo. Risulta necessario dunque riaffermare e rafforzare la centralità del Parlamento in questa materia e per farlo il passo suggerito dalla Prof.ssa Violini è quello di: «passare dalla centralità dell'intesa, che oggi sembra dominante, alla centralità della legge di recepimento dell'intesa stessa, superando così implicitamente la logica meramente governativa che ha caratterizzato fino ad ora i tentativi di attuazione del regionalismo differenziato» (p.119), non mettendo dunque il Parlamento in condizione di dover approvare o respingere in blocco un atto frutto della sola contrattazione fra Regioni e Governo.

Soltanto il superamento della conflittualità politica e l'instaurazione di un dialogo costruttivo fra le parti, scevro da preconcetti aprioristici insiti ormai in una tendenza culturale fra centralità e autonomismo potrebbero condurre ad una soluzione positiva di questo ridisegno statutale ancora inconcluso; cercando di leggere nell'attuazione dell'art.116, III comma, Cost., uno dei modi per valorizzare la differenziazione, quale strumento di efficientamento delle attività regionali e non come presupposto di una disgregazione statale o causa di impoverimento delle zone maggiormente svantaggiate. Il compito è sicuramente complesso e sarà inevitabilmente dovere degli operatori e della classe politica ricercare la soluzione che si presti in maniera migliore al contesto nazionale, così da non trasformare in una chimera il progetto di forma di Stato a regionalismo differenziato.

Luca Di Domenico