

Massimo Villone

L'autonomia differenziata dai preaccordi del 28.02.2018 alla macroregione¹

SOMMARIO. I. Dalle origini alla riforma del Titolo V del 2001 - II. Dal Titolo V riformato ai preaccordi del 28 febbraio 2018 - III. Il governo gialloverde (01.06.2018 - 05.09.2019) - IV. Il governo giallorosso (05.09.2019 - 13.02.2021) - V. Il governo Draghi (13.02.2021 - 22.10.2022) - VI. Il governo Meloni, il “modello Calderoli” e la macroregione. - VII. Una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare

I. Dalle origini alla riforma del Titolo V del 2001

Di autonomia differenziata si discute oggi in campagna elettorale, ed è una apprezzabile novità, dopo la coltre di silenzio che era stata posta sul tema dagli ultimi governi. Ma la questione è in campo da oltre trenta anni. Il primo avvio possiamo vederlo nell'ingresso in parlamento di Bossi, con l'elezione del 1987. Seguono anni in cui i consensi alla Lega crescono esponenzialmente nelle regioni del Nord, fino a giungere alla partecipazione al primo governo Berlusconi nel 1994. Che la presenza leghista fosse rilevante lo prova una lettera del presidente Scalfaro a Berlusconi, di cui la stampa dell'epoca dà notizia. In essa il capo dello stato chiede che nella formazione del governo non si dia spazio a un attentato all'unità e indivisibilità della Repubblica. Sono gli anni della Lega secessionista, che richiama il principio di autodeterminazione dei popoli e vagheggia di repubblica del Nord, sciopero fiscale e resistenza federalista contro lo stato oppressore. Sono gli anni in cui emerge, e fa breccia

¹ Pubblicato in AAVV, *I rapporti tra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale*, a cura di M. VOLPI, il Mulino, 2024. Il lavoro riprende in parte, con modifiche, integrazioni e aggiornamenti, scritti da me pubblicati sulla stampa quotidiana, su riviste, in AAVV, *Le regioni dell'egoismo*, Futura editrice, 2023, e nel mio *Italia, divisa e diseguale*, Editoriale scientifica, 2019.

nel sistema politico nel suo complesso, il tema di una questione settentrionale che si sostituisce a quella meridionale.

Nelle elezioni del 1996 Forza Italia e Lega, corrono separatamente, e questo consente al centrosinistra di prevalere, recuperando molti collegi nel Nord. Ma la pressione separatista non si allenta. Se ne vedono le tracce nella Commissione D'Alema per le riforme, che nella sua proposta finale dopo l'approvazione degli emendamenti del 4 novembre 1997 intitolava la parte II della Costituzione "Ordinamento federale della Repubblica", e nell'art. 57. Ultimo comma, prevedeva che potessero essere disciplinate con legge costituzionale forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie. Ma già l'AC 5830 presentato dal governo D'Alema il 18 marzo 1999 e precursore della riforma del Titolo V poi approvata nel 2001 (art. 19, commi 2 e 3) introduceva la formula di autonomia differenziata poi sostanzialmente riprodotta nell'art. 116, terzo comma, oggi vigente.

Gli anni '90 dimostrano come la riforma del Titolo V sia il punto di arrivo di una evoluzione che aveva già profondamente segnato la politica italiana. La introduzione nel Titolo V riformato del regionalismo differenziato, del concetto di "livelli essenziali" delle prestazioni per i diritti civili e sociali, unitamente alla soppressione del limite dell'interesse nazionale e del richiamo allo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole esplicitamente richiamati nel testo del 1948, esprimono uno spostamento nell'asse politico del paese.

La riforma del 2001, quindi, certo nasce dal tentativo dello stato maggiore del centrosinistra di riguadagnare consensi nel Nord e di evitare così una sconfitta che i sondaggi segnalavano come probabile nel voto, e che poi sopravvenne. Ma esprime anche una corrente profonda che attraversava la politica e i partiti, non solo a destra. Si

indeboliscono le coordinate di eguaglianza nei diritti e di coesione sociale e territoriale che erano assunte a fondamento dell'architettura costituzionale. Il mantra era stato fino agli anni '90 che fosse interesse primario del paese ridurre le diseguaglianze e in specie superare il divario Nord-Sud. Diviene poi dominante, invece, il pensiero per cui l'interesse primario sia far correre la locomotiva del Nord.

Una tesi articolata in tre punti. Il primo: che solo una parte del paese fosse abbastanza forte ed efficiente da competere su scala europea e globale. Il secondo: che fosse dunque essenziale concentrare le risorse su quella parte, perché riversarle sul paese debole sarebbe stato inutile, per incapacità di trarne vantaggio a causa di inefficienza, malapolitica, malamministrazione, clientelismo, quando non collusioni criminali. Il terzo: che dunque una politica di superamento di divari e diseguaglianze poteva solo recar danno al paese, in quanto inevitabilmente volta a rallentare la corsa della locomotiva. Bisognava invece far conto sulla teoria del trickle down: investendo sulla locomotiva, qualche vantaggio sarebbe comunque ricaduto anche su chi rimaneva indietro. Tesi sostenuta da economisti autorevoli. In questa prospettiva, diseguaglianze e divari territoriali diventavano un prezzo politicamente sgradevole, ma necessario.

II. Dal Titolo V riformato ai preaccordi del 28 febbraio 2018

A partire dalla riforma del Titolo V sono messi in campo vari tentativi di dare seguito al nuovo art. 116, comma, e all'autonomia differenziata. Senza apprezzabili risultati, fino a due referendum leghisti dell'ottobre 2017, in Lombardia e Veneto. Quest'ultima regione, in particolare, approva una legge che vorrebbe tra l'altro quesiti referendari dal trattenere in Veneto l'80 % dei proventi tributari riferibili al territorio, alla trasformazione in regione a statuto

speciale, e persino in repubblica indipendente e sovrana. La Corte costituzionale con la sent. 118/2015 ne dichiara ovviamente l'illegittimità, salvo un quesito riproduttivo della formula dell'art. 116, comma 3 (e forse anche su quello avrebbe potuto e dovuto orientarsi per l'illegittimità). Alle due regioni si aggiunge l'Emilia-Romagna, e questo connubio apparentemente innaturale è di per sé espressione dell'evoluzione in atto.

Zaia e Maroni (Lega) e Bonaccini (Pd) giungono alla firma di un pre-accordo con il governo Gentiloni (Pd) il 28 febbraio 2018, a quattro giorni dal voto, quando l'esecutivo è per consolidata prassi limitato al disbrigo degli affari correnti. I preaccordi non potevano ovviamente considerarsi "affari correnti", e certo non avevano un carattere di urgenza che ne imponesse l'adozione. Fu una forzatura consapevole, volta a vincolare chi sarebbe venuto dopo. Ed è in specie significativa l'affermazione di un principio di favore nell'assegnazione delle risorse, collegata ai proventi tributari riferibili al territorio. Emerge una lettura dell'art. 116.3 tendenzialmente incompatibile con la solidarietà e la coesione territoriale che si pongono a fondamento dell'unità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione.

In ogni caso, la forzatura operata con la firma dei preaccordi ha successo, perché l'autonomia differenziata rimane poi tra le priorità di ben quattro governi di colore diverso: gialloverde, giallorosso, Draghi, e infine Meloni. Va però ribadito che ciò avviene non tanto per la firma in sé dei preaccordi, ma perché l'autonomia differenziata esprime una corrente profonda trasversale al sistema politico che vede diseguaglianze e divari territoriali come elemento strutturalmente necessitato. La firma dei preaccordi ne è testimonianza.

I preaccordi del 28 febbraio sono una ipotesi di traduzione in termini normativi e sul piano istituzionale della tesi

della “locomotiva del Nord”. Ma il punto è che nel paese questa tesi è stata già applicata a partire dagli anni '90 e per il primo ventennio del nuovo secolo concentrando le risorse pubbliche sul Nord, con l'effetto di ampliare di molto diseguaglianze e divari territoriali. Un incremento certificato non solo da studiosi e analisti, ma da sedi non sospette, come Bankitalia, Istat, Corte dei conti, Conti pubblici territoriali. Al tempo stesso, però, il paese nel suo complesso ha avuto una crescita stentata e inferiore alla media europea. Nel rapporto Svimez 2021 (pag. 518) si trova una classifica delle regioni europee in base al pil pro capite negli anni dal 2000 al 2019. Le nostre regioni di presunta eccellenza - comprese le tre firmatarie dei preaccordi – perdono decine di posizioni. Il motivo, intuitivamente, e che non può crescere e diventare più competitivo un paese che per un terzo è in forte ritardo. Bisogna cambiare rotta, soprattutto puntando a ricostruire il sistema produttivo del Sud per lanciare una seconda locomotiva in uno scacchiere euro-mediterraneo. Uno scenario già definito al momento della firma dei preaccordi nel 2018 e oggi messo in evidenza ancora maggiore dalla guerra in Ucraina e dallo spostamento dell'asse geopolitico globale. Ma quel che conta capire è che il progetto di autonomia differenziata è fallimentare già nel momento in cui nasce.

III. Il governo gialloverde (01.06.2018-05.09.2019)

Ovviamente, la successione di governi vede una declinazione del tema in parte diversa. Nel governo Conte I la spinta leghista per l'autonomia si traduce nel punto 20 del contratto di governo: “l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida

conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte”. Il Movimento 5S, pur avendo la sua cassaforte elettorale nel Sud, non sembra cogliere il rilievo del tema e il suo carattere dirompente per gli equilibri territoriali nel paese.

La prima interprete è la leghista Stefani, ministra per le autonomie. Un tratto tipico della sua gestione, invero poi sostanzialmente confermato anche dai successivi governi, è l’occultamento delle carte e l’emarginazione del parlamento. Facendo perno sulla natura pattizia del modello posto dall’art. 116.3 – legge che approva l’autonomia differenziata a maggioranza assoluta su iniziativa della regione e sulla base di intesa con la stessa regione – si mette in campo un modello in cui sull’autonomia si instaura una trattativa in stile privatistico tra le regioni richiedenti e il ministro per le autonomie, che rimane in larga misura sottratta al vaglio della pubblica opinione, di esperti, studiosi e persino dei parlamentari.

Ci informa successivamente l’ex ministra Stefani di avere tenuto un centinaio di riunioni con i rappresentanti delle regioni e dei ministeri (*Il giornale di Vicenza*, 15 settembre 2022). Non se n’è avuta alcuna notizia o documentazione ufficiale. La coltre di silenzio sugli accordi in via di definizione tra le regioni e la ministra viene sollevata solo perché qualche meritoria gola profonda fa pervenire al sito accademico Roars per la pubblicazione in rete la bozza non ufficiali in corso di elaborazione. Dalle quali comunque si evince però che l’autonomia sta prendendo – per Veneto e Lombardia, e un po’ meno per l’Emilia-Romagna - una strada sbagliata per due motivi.

Il primo, che si conferma un privilegio sulle risorse per le regioni richiedenti, ovviamente inaccettabile per tutte le altre. Il secondo, che la pretesa di autonomia si sta espandendo oltre ogni ragionevole portata, perdendo qualsiasi

contatto con le specificità territoriali che sono invece alla base di una corretta lettura dell'art. 116.3. Le bozze di intesa sono uno shopping al supermercato delle competenze, che punta a un massiccio trasferimento di funzioni alla regione in tutte le 23 materie menzionate nell'art. 117 della Costituzione. Sono inclusi diritti fondamentali e infrastrutture materiali e immateriali strategiche per l'unità del paese: sanità, istruzione, lavoro, ricerca, ambiente, beni culturali, porti, aeroporti, autostrade, ferrovie, e altro ancora.

Con la ministra Stefani diventano subito evidenti i pericoli che vengono dall'impianto dell'art. 116.3. Anzitutto, definire l'autonomia a trattativa privata tra regione e ministro apre la strada alla possibilità che una occasionale consonanza politica possa favorire privilegi o trasferimenti di competenze inopportuni o dannosi per altre regioni o per il paese. Questo è appunto il caso di una regione a guida leghista come il Veneto e una ministra per le autonomie veneta e leghista come la Stefani. Di più, un accordo inaccettabile per altre regioni potrebbe essere portato a una forzata approvazione minacciando una crisi di governo. Inoltre, eventuali privilegi o errori sono potenzialmente irreversibili, perché per il dettato dell'art. 116 anche la modifica dovrebbe essere adottata in base a intesa, e la regione potrebbe impedirglielo con un rifiuto, anche se la modifica fosse indispensabile per le mutate condizioni sociali, politiche, economiche. Tutto questo mentre si afferma che il parlamento può solo approvare o rigettare l'intesa concordata tra regione e governo, senza alcun potere di emendare il contenuto. Esito che si fa discendere dalla base pattizia, attraverso una assai forzata e ingiustificata analogia con le intese tra stato e culti acattolici ex art. 8 della Costituzione. Infine, la legge approvativa dell'intesa sarebbe anche sottratta al referendum abrogativo ex art. 75 cost., che la corte costituzionale esclude per le leggi cd rinforzate in quanto

approvate con uno speciale procedimento, come appunto quello previsto dall'art. 116.3.

È del tutto evidente che una pretesa di autonomia in cui ciascuna regione può su un vasto arco di materie patteggiare singolarmente, in maniera tendenzialmente irreversibile e con gli effetti sopra descritti il proprio regime giuridico e il rapporto con lo stato centrale, non si mostra compatibile con l'unità della Repubblica sancita dall'art 5 della Costituzione, che è ridotta a un mero flatus vocis.

Su quanto si sa delle bozze Stefani e sui metodi e obiettivi della ministra cominciano a manifestarsi critiche sul piano del diritto, della politica, delle istituzioni. Salvini, ministro dell'interno, annuncia ripetutamente l'imminente arrivo delle intese in Consiglio dei ministri per una sollecita approvazione. Vengono annunciate anche date per la decisione del collegio. Ma le intese non arriveranno mai a una valutazione consiliare. L'ex ministra Stefani ci dirà poi che tutto era pronto, e che non si giunse alla conclusione in sede di governo per l'opposizione del Movimento 5S.

IV. Il governo giallorosso (05.09.2019 – 13.02.2021)

Con l'uscita della Lega dal governo sarebbe stato ragionevole supporre che il disegno leghista di autonomia differenziata venisse abbandonato. Invece, il punto 19 delle linee programmatiche del governo Conte II prevede che "È necessario completare il processo di autonomia differenziata", pur circondato da un insieme di cautele volte in specie ad evitare che il "legittimo processo riformatore possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud".

Probabilmente si vuole dare una risposta alle polemiche sorte contro la gestione Stefani, ma tenendo conto al tempo stesso della presenza dell'Emilia-Romagna nella pattuglia di regioni richiedenti. Una presenza che dimostra come il progetto di autonomia differenziata non sia ascrivibile solo

alle pressioni leghiste in chiave di egoismo territoriale. Si aggiunge che il presidente Bonaccini, firmatario dei preaccordi insieme ai leghisti Zaia e Fontana, corre per un nuovo mandato, e il quadro politico regionale è incerto. Una scomunica radicale della sua iniziativa sull'autonomia potrebbe recar danno alla campagna elettorale. Ma con il ministro Boccia (Pd) lo scenario cambia solo in parte. Il perno della strategia del ministro è l'adozione di una legge-quadro, volta a creare un framework normativo uniforme per tutte le regioni. Si vorrebbe così eliminare o ridurre il rischio di aumentare diseguaglianze e divari territoriali.

È una soluzione inefficace, anzitutto per un motivo tecnico-giuridico. La legge-quadro è una legge ordinaria, come tale non sovraordinata rispetto alla legge approvativa di intesa ai sensi dell'art. 116.3. Questo comporta che la legge-quadro non può vincolare alla propria osservanza la legge approvativa dell'intesa. Quindi, non potrebbe porre limiti giuridicamente insuperabili all'attribuzione di autonomia differenziata in materie considerate strategiche per l'unità del paese, e tali da richiedere disciplina uniforme in ogni parte del territorio. Se la legge quadro ponesse siffatti limiti, la legge successiva approvativa di intesa potrebbe superarli, in deroga o modifica dei limiti posti. Per contro, la legge-quadro non potrebbe modificare la legge che approvativa di intesa, che essendo legge cd rinforzata per la previsione di un procedimento speciale ai sensi dell'art. 116.3 potrebbe essere modificata solo attraverso il medesimo procedimento. Proprio perché la legge-quadro non può utilmente disciplinare il merito dell'intesa essa rimane essenzialmente una legge sul procedimento di formazione e stipula dell'intesa medesima. il regime giuridico applicabile a ciascuna regione sarà definito conclusivamente nei contenuti con la legge che approva l'intesa ai sensi dell'art. 116.3.

Proprio questa genetica debolezza della legge-quadro ha messo in primo piano il tema dei livelli essenziali delle prestazioni e del superamento della cd spesa storica, come strumento di contrasto a diseguaglianze e divari territoriali. Si discute se all'autonomia differenziata possa o meno giungersi in assenza di Lep. In ogni caso, l'aggancio ai Lep presenta almeno due punti deboli.

Il primo punto è che i Lep sono una misura non assoluta, ma solo relativa, di eguaglianza. Sono una asticella al di sotto della quale è prescritta l'eguaglianza (ciò che è essenziale), mentre al di sopra è consentita una diseguaglianza (ciò che essenziale non è). Sono dunque il discrimine tra una eguaglianza prescritta e costituzionalmente conforme e una diseguaglianza consentita e per questo anch'essa costituzionalmente conforme. Da altro punto di vista possiamo definirli come una foglia di fico sulle diseguaglianze. Soprattutto considerando che il livello al quale l'asticella viene posta è stabilito dal decisore politico, e dunque dalla maggioranza pro tempore, ed è ampiamente condizionato dalle disponibilità di bilancio.

I Lep presuppongono che ci sia una maggioranza disponibile a mettere in bilancio per un tempo abbastanza lungo le risorse necessarie a ridurre ed eventualmente cancellare il ritardo dei meno fortunati. Questo ci dice che un presupposto indispensabile per una politica incisiva sui Lep è un ciclo economico di crescita sostenuta per un tempo lungo abbastanza da rendere disponibili le risorse necessarie. Un tempo di vacche magre, di crisi o di stagnazione non può essere un tempo di vacche grasse per i Lep. E la pluridecennale crescita stentata dell'Italia è certa ragione per cui i Lep sono rimasti in ampia misura lettera morta sin dalla loro introduzione con la riforma del Titolo V, e trovino tuttora applicazione in ambiti assolutamente limitati (le cd materie Lep, solo in parte) e con scarsi risultati.

Il secondo punto è che i Lep non impediscono la frammentazione del paese in tanti staterelli semi-indipendenti. Anzitutto, ci sono materie in cui il concetto stesso di prestazione per i diritti civili e sociali è inapplicabile, e che però richiederebbero una disciplina uniforme, come ad esempio il coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, anche dove è in gioco l'erogazione di un servizio, l'equivalenza quali-quantitativa delle prestazioni non esclude la frammentazione perché non attiene all'organizzazione dei poteri pubblici che erogano il servizio. Ad esempio, si potrebbero ipotizzare Lep talmente efficaci da superare le gravi disuguaglianze nel servizio scolastico che la pandemia ha evidenziato nel paese. Ma non impedirebbero di per sé la integrale regionalizzazione della scuola, dai docenti ai dirigenti ai programmi. Né i Lep sarebbero di ostacolo al passaggio alle regioni di porti, aeroporti, ferrovie, autostrade, beni culturali di rilievo nazionale e internazionale, e quant'altro. Del resto, la prova ultima si trova nella constatazione che i Livelli essenziali di assistenza (Lea) già previsti, anche se largamente disapplicati, nella sanità non hanno impedito una regionalizzazione che ha sostanzialmente dissolto il servizio sanitario nazionale.

Nonostante l'evidente debolezza della proposta, il governo Conte II inserisce la legge-quadro per l'autonomia differenziata tra i disegni di legge collegati al bilancio. Pur non derivando da ciò alcuna garanzia di più o meno rapida approvazione, l'inserimento certo testimonia che l'esecutivo considera il disegno in questione una priorità.

V. *Il governo Draghi (13.02.2021 – 22.10.2022)*

Priorità che rimane, in un quadro di sostanziale continuità, con il governo Draghi. Anzi, potrebbe essere considerata non casuale la nomina a ministra per le autonomie della Gelmini, già componente della delegazione trattante

per la Lombardia con l'allora ministra Stefani. In ogni caso, la ministra riprende il progetto di legge-quadro già del ministro Boccia. Anche il nuovo governo inserisce il ddl sull'autonomia differenziata tra i collegati al bilancio. Una continuità che ancora una volta si comprende con la già segnalata trasversalità del disegno di accelerare il passo delle tre regioni capofila, cui si sono aggiunte nel frattempo anche il Piemonte, la Liguria e la Toscana.

La ministra nomina una commissione di studio, presieduta dal costituzionalista Beniamino Caravita. Nella relazione non si trovano risposte conclusive sui problemi fin qui segnalati. La commissione, ad esempio, sorvola senza approfondire la collocazione della legge-quadro nella gerarchia delle fonti, e del rapporto con la legge approvativa dell'intesa. Sul punto degli eventuali limiti al trasferimento di competenze dice soltanto che alcune materie sono strutturalmente non devolvibili per intero, come il coordinamento della finanza pubblica, le grandi opere di trasporto e navigazione, l'ambiente, la produzione e il trasporto dell'energia. Ma l'elenco si mostra esemplificativo, né viene in alcun modo approfondita l'analisi. Su materie sensibilissime, come la scuola, si afferma che in teoria è devolvibile per intero, e che si oppongono ragioni di opportunità, di spesa, di ostacoli politici e sindacali. Non si coglie che si tratta invece di punti cruciali per la compatibilità di sistema dell'autonomia differenziata, e la lettura sistematica dell'art. 116.3 con l'art. 5 della Costituzione. Come cruciale è anche il punto della partecipazione del parlamento, sul quale si avalla pienamente la tesi dell'approvazione con legge puramente formale, e quindi senza alcun intervento emendativo nel merito delle intese.

Anche la Gelmini fa ripetuti richiami ai Lep come strumento risolutivo per rispondere ai dubbi e alle perplessità dei critici dell'autonomia differenziata. Ma nulla dice che

possa superare le critiche già svolte. E che anzi trovano nuove ragioni nei fondi europei assegnati all'Italia per la pandemia. Tra gli obiettivi primari dell'Europa troviamo infatti la coesione sociale e territoriale, con il superamento di diseguaglianze e divari come giustificazione fondamentale della misura delle risorse assegnate. Non c'è dubbio che l'UE guardi a un deciso riassetto degli equilibri territoriali nel nostro paese. Volendo perseguire questo obiettivo dobbiamo ritenere che l'Italia all'uscita dal PNRR sia un paese significativamente diverso. Già sulla distribuzione territoriale delle risorse non sono mancate polemiche. Non sarebbe meglio evitare ulteriori e più complessi problemi mettendo l'autonomia differenziata in standby, per riaprire magari il confronto nel paese che verrà?

Invece, la Gelmini ripetutamente afferma – soprattutto quando parla alla stampa veneta - che è sul punto di portare l'autonomia in Consiglio dei ministri. Omette di chiarire, però, che si riferisce solo alla legge-quadro, che è una scatola vuota per quanto riguarda i contenuti dell'autonomia e l'individuazione in concreto delle funzioni da trasferire. Queste saranno definite solo successivamente, con la legge che approva le singole intese regione per regione. Quindi, l'autonomia di cui si parla è ancora da misurare, anche per quanto riguarda gli oneri sul bilancio, le risorse e il personale da trasferire, e di conseguenza il rapporto costi-benefici per le altre regioni e per il paese tutto.

La Gelmini però ci informa (*Corriere del Veneto*, 16 settembre 2022), che l'autonomia era a un passo, ed è stata fermata da chi ha voluto la crisi, e che il 22 giugno ha incontrato i presidenti di Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Liguria, Toscana, insieme a Fedriga, presidente della conferenza delle regioni, “e abbiamo affinato gli ultimi passaggi”. Il grande Nord è in marcia, e la locomotiva sta mettendo la caldaia in pressione.

La cosa che trova conferma nello scenario determinato dalla crisi. Ormai l'autonomia differenziata è esplicitamente parte della campagna elettorale, soprattutto a seguito dell'accordo per un governo di centrodestra stipulato da Fratelli d'Italia, Lega e Forza Italia. È certificato lo scambio tra il presidenzialismo voluto da Meloni e l'autonomia pretesa da Salvini. Il programma della Lega parla di "federoregionalismo". Ma Crosetto (FdI) stila un ordine di priorità che vede l'autonomia solo al terzo posto, dopo la crisi economica e il presidenzialismo. Dal campo leghista si alza un vento di tempesta, con la richiesta di presentazione della legge-quadro nel primo consiglio dei ministri. In realtà Salvini è in affanno per i sondaggi che gli assegnano un forte distacco dalla leader di FdI, ed è sotto pressione per il ritorno della Lega alla originaria impostazione di "sindacato del Nord". Nella battaglia elettorale si sente riaffiorare una parola cara alla prima Lega: "autodeterminazione". Mentre il PD ancora non prende posizione contro l'autonomia differenziata, che non viene considerata nel programma elettorale e nemmeno nella "Carta di Taranto" presentata da Letta, che pure ampiamente si occupa di eguaglianza dei diritti e divari territoriali. Quanto alla Gelmini, certo il passaggio al team di Calenda non le ha fatto cambiare idea sull'autonomia differenziata, che infatti è menzionata nel programma elettorale di Azione.

Dal quadro descritto si trae che una destra vincente, in specie se con ampio margine, non si lascerà sfuggire l'occasione di stravolgere la Costituzione, magari anche trovando qualche occasionale appoggio nel campo avverso. Certo, non sono mancate voci contrarie all'autonomia differenziata, come le componenti meridionali di M5S e della sinistra sparsa. Anche la CGIL comincia ad alzare la voce (convegno CGIL a Bari), mentre tutti i maggiori sindacati della scuola hanno espresso da tempo una netta contrarietà.

Hanno parlato contro anche sindaci di peso, come Manfredi di Napoli e Lepore di Bologna. Persino la Cei, con un convegno dei vescovi delle aree interne tenuto a Benevento, ha affermato con nettezza che l'autonomia differenziata può solo aumentare le diseguaglianze. Il velo del silenzio è stato squarciato. Ma non è detto che basti per arrestare il processo politico in atto. Tutto dipenderà dal voto, e da quale parlamento ne uscirà.

VI. *Il governo Meloni, il “modello Calderoli” e la macro-regione.*

Nel voto del 25 settembre il sistema elettorale consegna alla destra un consistente vantaggio nei numeri parlamentari. Sono in campo anche le riforme istituzionali, ma ben presto si dissolve il nesso che reggeva nell'accordo per il futuro governo lo scambio tra presidenzialismo e autonomia differenziata. Il presidenzialismo si mostra recessivo, mentre l'autonomia differenziata, cui tiene fortemente una Lega tornata al suo originale feeling di sindacato del Nord, parte immediatamente. Il ministro per le autonomie Calderoli sostanzialmente riprende, con limature e integrazioni, le leggi-quadro Boccia/Gelmini. Presenta il 23 marzo 2023 solo a sua firma l'AS 615, che inizia il percorso parlamentare in Senato con un ciclo di audizioni nella I Commissione affari costituzionali.

Si delinea un “modello Calderoli” per le intese e i livelli essenziali delle prestazioni per i diritti civili e sociali. Il parlamento è del tutto emarginato. Per l'art. 2 l'intesa viene costruita in una trattativa tra la singola regione e il ministro per le autonomie, approvata in consiglio dei ministri e trasmessa per pareri a livello di commissione non vincolanti (e forse nemmeno obbligatori, come sembra di dover desumere dal fatto che si procede “comunque” decorso il termine per l'acquisizione del parere). Tradotta poi in un

disegno di legge governativo è sottoposta alla approvazione delle camere. In una prima versione del testo compariva la formula di una “mera approvazione”, che doveva intendersi come votare sì o no, senza poter emendare il contenuto della autonomia concessa. Nella versione finale si rimette invece la questione al regolamento parlamentare. Ma in concreto nulla cambia. Rimane, infatti, che il voto viene assunto su una intesa già perfezionata, stipulata e firmata dal presidente del consiglio e dal presidente della regione. Potrebbe mai la maggioranza smentire il proprio presidente del consiglio, rigettando l’intesa o emendandola, e quindi rinnegando l’accordo già raggiunto? Ne sarebbe messo a rischio lo stesso governo.

L’emarginazione del parlamento rimane anche dopo l’approvazione dell’intesa. Il trasferimento di risorse viene successivamente deciso e monitorato in una commissione paritetica Stato-Regione (artt. 4 e 6), e quindi nemmeno arriva alle assemblee elettive. A questo si aggiunge l’inammissibilità, per la giurisprudenza della Corte costituzionale, del referendum abrogativo sulla legge che approva l’intesa ai sensi dell’art. 116.3.

In sinergia con questo framework normativo rimane in campo la lettura estremizzata dell’art. 116.3, propria dei fan dell’autonomia differenziata. Ne dà testimonianza un dossier elaborato dal ministero delle autonomie, che elenca nelle 23 materie suscettibili di autonomia differenziata ai sensi degli art. 116,3 e 117 della Costituzione oltre cinquecento funzioni statali. Viene altresì elaborato un dossier di diritto comparato sui modelli di federalismo o comunque di decentramento di vari paesi, tra cui si definisce come particolarmente interessante l’esempio delle comunità autonome spagnole. L’affinità con l’autonomia differenziata ex art. 116.3 esiste. Quel che non si dice è che proprio il modello delle comunità autonome può aver contribuito,

secondo una lettura, alla deriva che ha alla fine prodotto il fallito tentativo di secessione della Catalogna.

Il vastissimo ambito potenzialmente raggiungibile in termini di autonomia differenziata rende reale la prospettiva di un paese che si frammenta in sistemi regionali, e nel quale si dissolve l'eguaglianza nei diritti di cittadinanza, diventano impraticabili le politiche nazionali volte alla riduzione dei divari territoriali e in specie al superamento del dualismo strutturale Nord-Sud. Una prospettiva che non viene superata per la previsione dei lep, già in parte contemplati ai commi 791 e seguenti della legge di bilancio 197/2022. Per questi, anzitutto si conferma la emarginazione del parlamento, posto che i lep vengono definiti addirittura con DPCM, laddove l'art. 117.2 li affida alla potestà legislativa esclusiva dello stato. In ogni caso, nell'AS 615 la definizione di livelli essenziali di prestazione per i diritti e sociali è una condizione solo parziale e comunque superabile per l'avvio della autonomia differenziata. Che invece parte con la spesa storica, e cioè l'attuale distribuzione territoriale delle risorse pubbliche. È evidente che un'autonomia differenziata fatta prima dei livelli essenziali delle prestazioni può solo congelare o aumentare divari territoriali e diseguaglianze, non certo ridurli.

Sull'AS 615 si svolgono in I Commissione del Senato decine di audizioni di studiosi, esperti, parti sociali. In larga maggioranza le valutazioni espresse sono negative. Particolarmente significativi i contributi di soggetti indipendenti, come Bankitalia e l'Ufficio parlamentare di bilancio, di Svimez, dei sindacati, di Confindustria, che variamente sottolineano i rischi per il sistema-paese insiti nell'attuazione dell'autonomia differenziata. I documenti presentati (disponibili presso la pagina web della Commissione) offrono una chiave di lettura degli oltre 550 emendamenti presentati e al momento in corso di illustrazione. Le esigenze

primarie da perseguire in via emendativa sono soprattutto due (delineate con formulazione di proposte nella memoria da me presentata nell'audizione in I Commissione).

La prima, riportare la decisione nel merito per le intese e per i Lep nelle aule parlamentari, chiamando i rappresentanti di tutto il popolo italiano a valutare in prospettiva quale futuro si costruisce con il paese con l'autonomia differenziata. La seconda, introdurre limiti alla trasferibilità delle funzioni dal centro alla periferia. L'autonomia differenziata in principio svuota di poteri, funzioni e risorse Montecitorio, Palazzo Madama e Palazzo Chigi. Deve essere infatti chiaro che il punto focale dell'autonomia differenziata non è cosa viene trasferito in periferia, ma cosa rimane nella sede nazionale. È essenziale mantenere un punto di equilibrio che lasci intatta la possibilità di formulare e implementare politiche pubbliche nazionali necessarie al sistema-paese, in specie per ridurre i divari territoriali e le disegualianze, disponendo delle risorse finanziarie legislative e organizzative necessarie. Diversamente, l'unità della repubblica rimane una mera espressione verbale.

Non è volta a quel punto di equilibrio la strategia del ministro. Giovedì 13 luglio 2023, rispondendo in *question time* a interrogazioni di De Cristofaro e Giorgis, Calderoli ha – e non per la prima volta - affermato che “non è consentito alla legge ordinaria, come vorrebbe l'interrogante, porre limiti preventivi ai contenuti delle intese, relativi a materie specificatamente indicate nella Costituzione. Sarà il Parlamento ad occuparsene, quando esaminerà le singole ipotesi, con gli atti di indirizzo prima e il voto finale a maggioranza assoluta poi”. Falso. Non sussistendo alcun obbligo per lo stato di accettare la richiesta di maggiore autonomia posta da una regione, bene potrebbe il governo, come sua scelta di indirizzo politico, decidere che una o più funzioni non sono suscettibili di trasferimento, e non

sarebbero accettate dal governo come contenuto dell'intesa da stipulare. E se il governo può farlo, il parlamento può certamente con legge porre precisi limiti alle scelte dell'esecutivo, sia per la trattativa tra il ministro per le autonomie e la regione richiedente la maggiore autonomia, sia per la stipula e firma dell'intesa da parte del presidente del consiglio dei ministri. Ne verrebbe una responsabilità politica in caso di inosservanza.

Piuttosto, Calderoli intende che la porta rimanga aperta a un massiccio trasferimento di funzioni. Il presupposto, come disegno politico-istituzionale di fondo, è un'Italia costruita per giustapposizione di staterelli semi-indipendenti, abilitati a trattare singolarmente con lo stato un proprio regime giuridico ed economico, in modo potenzialmente irreversibile. Un disegno che, oltre ad avere poco o nulla a che fare con la Repubblica "una e indivisibile", sarebbe fallimentare in termini di sistema-paese. È plausibile allora l'ipotesi che la strategia messa in campo non sia – per una parte - ancora esplicita e visibile. Una ricerca negli atti parlamentari ci consegna precedenti non privi di interesse.

Il 25.09.2012 viene presentato in Senato un DDL costituzionale (AS 3482), a prima firma Calderoli, volto alla istituzione di Comunità autonome, attraverso referendum popolare, con garanzia di almeno il 75% del gettito tributario prodotto nel territorio. Identica proposta (AC 5479) viene presentata Il 27.09.2012 alla Camera, con firme tra gli altri di Maroni, Bossi, Giorgetti e Fedriga. A seguire, il 15.03.2013, praticamente all'indomani del voto, il senatore Calderoli presenta a sua firma l'AS 7, che prevede l'attribuzione di autonomia differenziata ex art. 116.3 alle sole regioni che si costituiscano in macroregione, sempre con la garanzia del 75% del gettito tributario maturato sul territorio. Qualche giorno più tardi una identica proposta viene presentata alla Camera, a firma di Giorgetti, Bossi, Fedriga

ed altri (AC 758, 16.04.2013). L'obiettivo ultimo non è tanto concedere una autonomia differenziata a singole regioni, quanto stimolare una modulazione della forma di stato verso una auto-organizzazione per macroregioni.

La macroregione è la costante del pensiero leghista, fin dagli anni '90. È il tema delle due, forse anche tre, Italie, con in testa il "Grande Nord". Oggi non compare esplicitamente perché non è necessario. Basta la sintonia politica nei territori interessati, che per il Nord c'è. Basta l'art. 117.8 della Costituzione vigente, che permette la istituzione di organi comuni, non escluse assemblee rappresentative. È appena il caso di notare che la norma rimette la creazione di organi comuni alla legge regionale. Lo stato non avrebbe la possibilità di impedirli. Basterà allora una accorta regia nella gestione delle intese, affidata al ministro dall'AS 615, volta a definire lo stesso quadro di funzioni da trasferire: ad esempio, che tutte le regioni chiedano le infrastrutture, la scuola, l'energia o quant'altro. Con le oltre 500 funzioni statali suscettibili di trasferimento elencate nel dossier messo a disposizione dallo stesso Calderoli c'è da scegliere. Il resto verrà per iniziative delle stesse regioni.

L'obiettivo ultimo di un'Italia segmentata in macroregioni può essere la parte non esplicitata del "modello Calderoli". Non sarebbe di ostacolo la previsione dei Livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117.2, soprattutto nella lettura ultima prospettata dal CLEP (Comitato per i livelli essenziali delle prestazioni). Dopo l'abbandono non privo di risvolti polemici di alcuni nomi eccellenti – Amato, Bassanini, Finocchiaro, Gallo, Scoca, Violante – il CLEP sembra orientarsi, sotto la guida di Cassese, verso una applicazione il più possibile riduttiva dei Lep. Che addirittura nel DPCM fin qui previsto troverebbero solo indirizzi generali, da specificare poi successivamente con decreti ministeriali. È ragionevole corretto ritenere che l'obiettivo ultimo sia una

partenza in misura rilevante del trasferimento di funzioni dal centro alla periferia prima e a prescindere da una significativa implementazione dei Lep.

Se il quadro descritto fosse corretto, ne verrebbe la necessità di riformulare le domande di fondo. Con l'autonomia differenziata mettiamo sui blocchi di partenza un'Italia segmentata in macroregioni? Con quali prospettive future? Cosa sarebbero un parlamento e un governo nazionali in un'Italia siffatta? Che senso ha mai la strategia di riforma istituzionale di Giorgia Meloni, che vuole rafforzare il primo ministro quando l'autonomia differenziata in prospettiva svuota le stanze di Montecitorio, Palazzo Madama, e ancor più di Palazzo Chigi?

VII. Una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare

Nella prospettiva indicata rileva la presentazione in Senato dell'AS 764, disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare elaborato da un gruppo di costituzionalisti e appoggiato da numerose e autorevoli personalità. Ha raccolto oltre 106.000 firme, ed è ora incardinato presso la I Commissione affari costituzionali.

La previsione nell'art. 71 Cost. di una iniziativa legislativa popolare è rimasta a lungo sostanzialmente priva di effettività. Ma una riforma del regolamento Senato del 2017 (art. 74) ha definito con maggiore precisione l'iter del disegno di legge, in modo tale che ne risulti in principio assicurato l'approdo nel calendario di aula. Mentre questo ovviamente non garantisce l'esito, né impedisce il ricorso a pratiche dilatorie, ne risulta certamente rafforzata la possibilità che i soggetti politici siano sollecitati a prendere posizione, con una assunzione di responsabilità nei confronti dell'opinione pubblica. Un siffatto risultato sarebbe particolarmente importante per un tema come l'autonomia

differenziata, sul quale si è tentato fin dal primo avvio di stendere un velo di oscurità.

Sarebbero certamente facili proposte radicali, come ad esempio la abrogazione dell'intero Titolo V, e il ritorno al testo originario della Costituzione del 1948. Ma venti anni di applicazione del Titolo V hanno cambiato in profondità gli assetti politici e istituzionali, oltre che modellato gli apparati pubblici centrali e periferici. Quello che si può realisticamente fare è individuare i punti di maggiore sofferenza e pericolo per l'unità della Repubblica evidenziati già nel dibattito sull'autonomia differenziata, e poi successivamente nell'esperienza della lotta alla pandemia, della crisi economica e sociale conseguente alla guerra in Ucraina e degli sviluppi prevedibili. Una riforma chirurgica, orientata a correggere errori manifesti, ed a prevenire danni ulteriori. I punti essenziali di cui si propone la modifica sono quattro.

Il primo. Riscrivere l'art. 116.3 anzitutto per cancellare il carattere pattizio presente nella formulazione attuale e tradotto nell'intesa. È il carattere pattizio che restringe l'attribuzione dell'autonomia alla trattativa di stampo privatistico tra la singola regione e il ministero delle autonomie; che conduce alla emarginazione del parlamento; che irridisce il regime giuridico risultante in una potenziale irreversibilità. Inoltre, va chiarito e rafforzato il legame necessario a specificità del territorio che giustifichino la il regime differenziato. Va infine introdotta la possibilità di una verifica consentendo la richiesta di referendum nazionali sia approvativi che abrogativi delle leggi recanti le intese.

Il secondo. Riformulare i livelli "essenziali" delle prestazioni in livelli "uniformi". Si cancella in tal modo il concetto di una disegualianza costituzionalmente consentita, e si ripristina un più corretta implementazione del principio fondamentale di cui all'art. 3 della Costituzione.

Il terzo. Vengono spostate dal catalogo delle competenze concorrenti di cui all'art. 117.3 all'elenco della potestà esclusiva statale ex art. 117.2 alcune materie strategiche per l'unità del paese. In primo luogo, la tutela della salute, per ripristinare in prospettiva un servizio sanitario effettivamente nazionale, che la pandemia ha ampiamente dimostrato non più sussistente. Si aggiunge la scuola, unitamente all'università e alla ricerca, la cui disciplina uniforme è in vario modo strategica per l'unità della Repubblica. Ancora si aggiungono materie relative alla infrastrutturazione materiale e immateriale, rilevanti sotto il profilo di diritti individuali, dell'eguaglianza, e dell'efficienza complessiva del sistema-paese.

Questa proposta di modifica parte dalla considerazione che una frammentazione del paese e una rottura dell'unità possono venire anche al di fuori dell'applicazione dell'art. 116.3 e dell'autonomia differenziata, in base al riparto di competenze oggi vigente. Il sistema sanitario nazionale si è dissolto senza alcuna applicazione di autonomia differenziata, in base alla potestà legislativa concorrente regionale in materia di salute. Lo stesso potrebbe avvenire per la scuola, come dichiara il 12 luglio 2019 il presidente lombardo Fontana, richiamando la sent. 13/2004 della Corte costituzionale.

Sulla scuola le richieste di Lombardia e Veneto si estendevano sin dall'inizio a: bandire concorsi trasformando i docenti in impiegati regionali; aumentare i fondi per le scuole con risorse regionali; diminuire il numero di alunni per classe; regionalizzare gli USR; integrare gli stipendi dei docenti regionali con fondi della regione; gestire anche la mobilità dei docenti, con la possibilità di aumentare gli anni di permanenza a più di cinque dopo l'assunzione in regione (*orizzontescuola.it*). È evidente il grande interesse delle regioni per la scuola, che bene si comprende se si considera

che la regionalizzazione integrale metterebbe nella disponibilità del ceto politico regionale un esercito di efficacissimi organizzatori di consenso, capaci di entrare nelle famiglie di cui curano l'educazione dei figli. Obiettivo in larga parte raggiungibile già con l'esercizio della potestà concorrente in materia di istruzione già riconosciuta alle regioni dalla Costituzione vigente. Lo stesso sarebbe possibile anche in altre materie di cui all'art. 117.3. Si potrà altresì ricordare che nelle bozze di intesa che hanno avuto in passato circolazione si ipotizzava la regionalizzazione di ferrovie, autostrade, porti, aeroporti, ambiente, beni culturali di primario rilievo e altro ancora. La proposta di legge di iniziativa popolare è volta sul punto a impedire che singole regioni perseguano di propria iniziativa obiettivi inaccettabili di diversificazione territoriale già sulla base del riparto di competenze vigente.

Il quarto. Si introduce una clausola di supremazia della legge statale, che tra l'altro è tipica degli ordinamenti federali, come gli Stati Uniti, o la Repubblica Federale Tedesca. Uno degli errori commessi con la riforma del Titolo V del 2001 fu la cancellazione dell'interesse nazionale come limite generale nel riparto delle competenze. Non fu colta la fondamentale aporia che si introduceva nel testo, dal momento che una Repubblica una e indivisibile (art. 5) non può non legarsi strettamente a un interesse nazionale. Questo errato assunto fu in parte superato con l'art. 120 del Titolo V riformato e il richiamo all'unità giuridica ed economica della Repubblica, senza però cogliere la contraddizione implicita nel prevedere un limite solo per i poteri sostitutivi del governo, e quindi in ipotesi quando il danno all'unità fosse in atto o fosse già avvenuto. Essendo invece ovvia l'opportunità di prevedere che il legislatore statale potesse prevenire il danno, definendo in termini generali ex

ante i limiti al potere regionale funzionali all'esigenza di unità.

L'AS 764 è assegnato alla I Commissione unitamente ad altri disegni di legge costituzionale di iniziativa parlamentare che variamente toccano il tema dell'autonomia: AS 116 (Pirro e altri), AS 542 (Martella), AS 742 (Giorgis e altri). Queste proposte seguiranno un percorso tecnicamente diverso rispetto agli emendamenti all'AS 615. Se considerate parallelamente al lavoro emendativo, peraltro, potranno essere occasione di un approfondimento volto a tutelare ad un tempo l'unità della Repubblica e la valorizzazione corretta nella misura e nelle modalità delle autonomie territoriali.