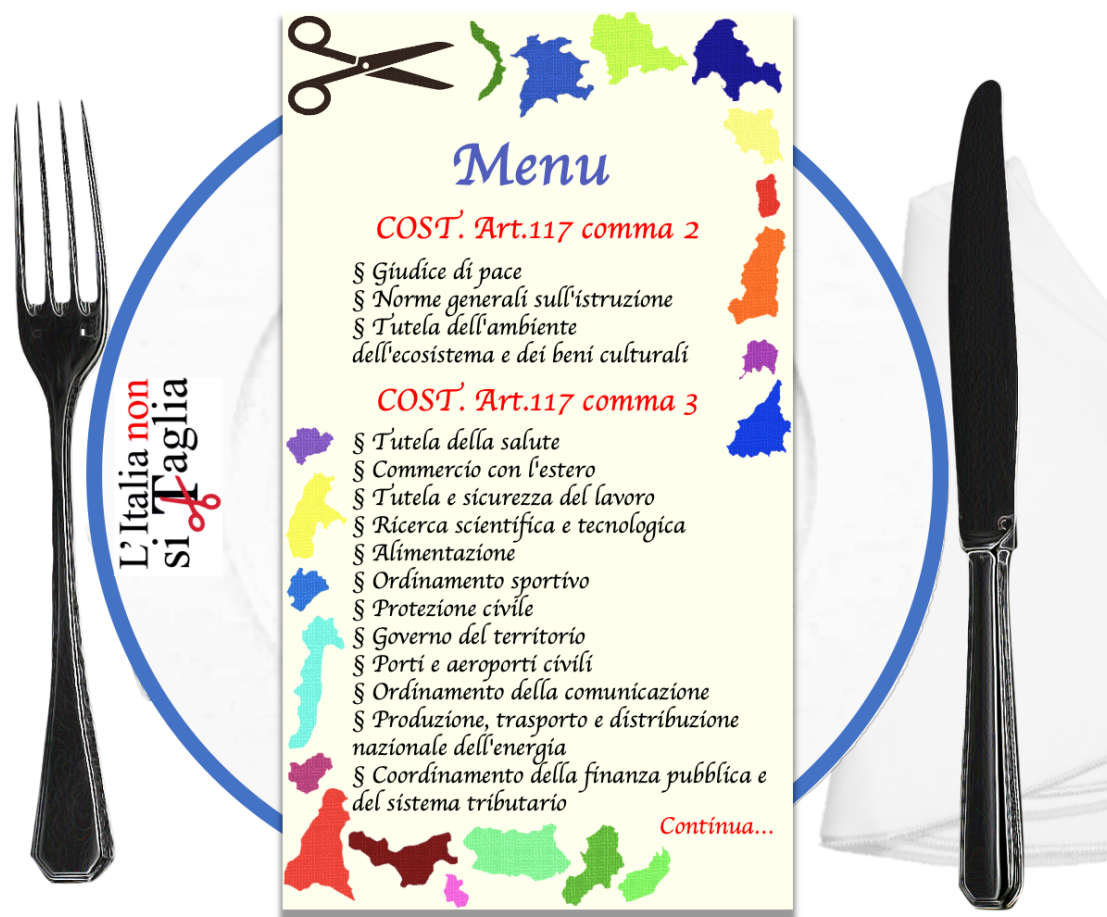


# Autonomia regionale differenziata

# PERCHE' NO



*Le 23 materie che possono cambiare i connotati al nostro Paese e ai diritti dei cittadini*

a cura di Anna Maria Bianchi e Pietro Spirito

# L'Italia non si Taglia

**Perché NO** - Anna Maria Bianchi, Presidente di Carteinregola

**La secessione delle Regioni - Stato** - Gianfranco Viesti, *Professore Ordinario di Economia Applicata dell'Università Aldo Moro di Bari* autore di *Verso la secessione dei ricchi?* e *Contro la secessione dei ricchi*

**Autonomia Differenziata e Costituzione Italiana** – Gaetano Azzariti, *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza Roma*

**Residuo fiscale e secessione economica** - Francesco Pallante, *Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Torino, autore di Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese, Einaudi 2024*

**Livelli Essenziali delle Prestazioni e disuguaglianze** - Mariella Volpe, *Economista, Forum Disuguaglianze e Diversità*

**LE MATERIE** Francesco Pallante

**Cosa succede alle materie oggi di esclusiva dello Stato (Art. Cost.117 secondo comma):**

n) **Norme generali sull'istruzione – Istruzione** (3 comma)- Marina Boscaino *Insegnante e portavoce dei Comitati per il ritiro di ogni autonomia differenziata*

s) **Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** - Gaetano Benedetto - *Presidente Centro Studi WWF*

s) **Tutela dell'ambiente – Tutela degli animali** - Gianluca Felicetti, *Presidente LAV*

s) **Tutela dei beni culturali – Tutela del Paesaggio-** Daniele Iacovone, *architetto e urbanista, Coordinatore della progettazione del nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale della Regione Lazio*

l) **Organizzazione della giustizia di pace** - Giuseppe Salmè, *già presidente di sezione della Cassazione*

**Cosa succede alle materie oggi concorrenti Stato- Regioni (Art. Cost.117 terzo comma):**

**Tutela della salute** - Loretta Mussi, *medico*

**Governo del territorio** - Giancarlo Storto, *urbanista*

**Protezione civile** - Roberto De Marco, *geologo, già direttore servizio sismico e direttivo protezione civile*

**Porti e aeroporti civili – Grandi reti di trasporto e di navigazione** - Pietro Spirito, *economista dei trasporti*

**Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia** - Edoardo Zanchini,  
*ambientalista, già vicepresidente di Legambiente*

**Ordinamento della comunicazione** - Vincenzo Vita, *giornalista, già sottosegretario al  
Ministero delle Comunicazioni*

**Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni** – Alberto Lucarelli,  
*Professore ordinario di diritto costituzionale Facoltà Giurisprudenza Università Federico II  
di Napoli*

**Commercio con l'estero** - Paolo Guerrieri, *economista*

**Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi**  
Raffaele Brancati, *economista*

**Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario** - Massimo Paradiso,  
*Professore Associato di Economia politica Università di Bari*

**Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito  
fondiario e agrario a carattere regionale** - Alberto Zazzaro *economista*

**E ancora Tutela e sicurezza del lavoro - Ordinamento sportivo -Alimentazione -  
Previdenza complementare e integrativa**

## INTERVENTI

**Zero al Sud** – Marco Esposito, *Giornalista*

**Giù al Nord** – Dianella Pez, *Comitato Friuli Venezia Giulia per il ritiro di ogni autonomia  
differenziata, l'unità della Repubblica e l'uguaglianza dei diritti*

**Battersi per un'Italia unita, democratica, eguale** - Massimo Villone *Professore emerito di  
diritto costituzionale all'Università Federico II di Napoli, presidente del Coordinamento per la  
democrazia costituzionale ed ex parlamentare*

**Autonomia differenziata: superamento della unità nazionale e privatizzazioni dei servizi  
pubblici** – Pietro Spirito

## APPENDICE:

**Il Ddl Calderoli**

**L'Appello alle Deputate e ai Deputati**

**Ringraziamenti**

*Le interviste sono state registrate nell'ambito delle stagioni 2024 di "L'Italia non si taglia", serie  
di webinar iniziata nell'ottobre 2020*



## Perché NO

**Anna Maria Bianchi**

*Presidente di Carteinregola*

*“Basta insegnanti meridionali per i nostri figli”*. La scritta campeggiava sui manifesti di uno dei tanti movimenti autonomisti che sarebbero poi confluiti nella Lega Nord, che avevano tappezzato i muri di Torino. Erano gli anni '80. Allora non avrei immaginato che tanti anni dopo mi sarei trovata davanti alla

realistica possibilità che questo sciagurato e razzista diktat potesse trovare una strada legislativa per arrivare nelle mani degli eredi di quei movimenti. Invece è proprio quello che potrebbe avvenire se fosse definitivamente approvata la cosiddetta “autonomia regionale differenziata”, portando nella esclusiva disponibilità delle Giunte regionali scelte che riguardano non solo la scuola, ma la sanità, l’ambiente, la tutela dei beni culturali, le autostrade, i porti e gli aeroporti, la protezione civile, la produzione e distribuzione dell’energia e molte altre materie.

L’ “autonomia differenziata” nasce nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione Italiana, introdotta da governi di centrosinistra sull’onda del successo della Lega Nord e delle rivendicazioni secessioniste della “Padania”. Così all’articolo 116 scritto dalle Madri e dai Padri costituenti, che si limitava a riconoscere le 5 Regioni a Statuto speciale, è stata aggiunta la possibilità di “*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” per le “*altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata*” per 23 materie - 3 oggi di esclusiva potestà dello Stato, 20 concorrenti Stato - Regioni – per le quali potrebbero essere attribuite le competenze legislative e amministrative alle Regioni a Statuto ordinario.

Da allora il progetto ha attraversato varie legislature e maggioranze politiche, sotto l’impulso del Regione Veneto e della Lombardia a trazione leghista, ma anche dell’Emilia Romagna a guida centrosinistra, e un primo salto di qualità l’ha fatto negli ultimi giorni del Governo Gentiloni, a 4 giorni dalle elezioni politiche, con la firma di tre pre – intese siglate con le tre Regioni. Il percorso non si è interrotto nelle legislature successive, avendo sempre goduto di un sostegno trasversale, fino all’attuale Governo di centrodestra, dove il Ministro leghista per gli Affari Regionali e le Autonomie Calderoli ha premuto sull’acceleratore riuscendo a ottenere l’approvazione del suo Disegno di legge al Senato il 23 gennaio 2024.

Ora siamo arrivati al capolinea: il disegno di legge Calderoli si appresta a concludere il suo iter parlamentare, in un Parlamento che sarà escluso dalla maggior parte dei passaggi decisionali che riguardano le intese. Infatti i protagonisti della negoziazione e approvazione delle Intese con le singole Regioni saranno il Governo e i Presidenti delle Regioni, con i “competenti organi parlamentari” chiamati a esprimere solo atti di indirizzo a cui il Presidente del Consiglio dei Ministri non è obbligato a conformarsi<sup>1</sup>.

.Quanto alle risorse per finanziare le nuove competenze ottenute dalle Regioni, poiché dall’autonomia non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, saranno reperite nel gettito fiscale maturato in ciascun territorio regionale, così che le Regioni più ricche, con maggiori entrate versate dai contribuenti sul proprio territorio, potranno offrire ai propri cittadini servizi migliori, mentre le Regioni con meno introiti, e lo stesso Stato, vedranno ridursi le risorse e quindi i servizi e i diritti.

---

<sup>1</sup> Vedi il testo del DDL Calderoli in appendice

I famosi “Lep” Livelli Essenziali delle Prestazioni, che vengono sventolati come garanzia dei diritti sociali, sono ancora lontani dall’essere “definiti” e ancora più lontani dall’essere finanziati. Ma la macchina andrà avanti lo stesso, anche senza Lep, e la devoluzione delle materie che non prevedono la definizione dei Lep, potrà partire subito dopo l’approvazione della legge. Tra queste Organizzazione della giustizia di pace, Rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni, Commercio con l’estero, Protezione civile e altre.

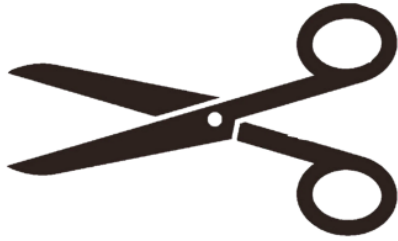
Tutto questo è accaduto e continua ad accadere all’insaputa della maggioranza degli italiani. Intanto per le modalità semiclandestine con cui è stato portato avanti il progetto: le bozze delle pre intese stipulate nel febbraio 2018 sono state rivelate al mondo dall’ammirevole iniziativa della testata on line Roars, e poi dall’allarme lanciato da Gianfranco Viesti con il suo libro diffuso gratuitamente “*La secessione dei ricchi*”. Non sono a oggi pubbliche le bozze di intesa ulteriormente delineate nel maggio 2019 sempre con le 3 Regioni, né la ricognizione effettuata all’inizio del 2023 dallo stesso Ministero per gli Affari regionali, delle funzioni amministrative statali per ciascuna materia che può diventare “*oggetto di attribuzione di forme e condizioni di autonomia alle Regioni*”. Si arriva quasi a 500. Va ricordato che per molti anni l’autonomia differenziata non è stata neanche portata al dibattito pubblico dalla maggior parte dei partiti, compresi alcuni di quelli oggi all’opposizione che, con altre linee politiche e/o altri leader, l’hanno anzi sostenuta, in forme non così diverse da quella attuale. Solo alcune realtà della società civile, insieme a movimenti e piccoli partiti, hanno continuato a battersi caparbiamente per far conoscere i rischi dell’autonomia per l’unità della Repubblica, per i diritti dei cittadini, per il nostro patrimonio collettivo. Ben pochi gli organi di informazione che si sono presi la briga di raccontare quanto si stava apparecchiando: i “giornaloni” e le televisioni si sono occupati del tema per nulla o assai episodicamente, senza mettere in campo la campagna di informazione che avrebbe meritato un simile stravolgimento dei principi costituzionali.

Se l’autonomia diventerà realtà, non renderà solo incolmabile la distanza tra il Nord e il Sud, ma consegnerà ciò che il nostro Paese ha di più prezioso – l’ambiente, i beni culturali, la scuola, la cura delle persone – alle maggioranze politiche regionali del momento, che potranno piegarle a ideologie e convenienze, deciderne privatizzazioni, usarne i poteri derivati per estrarre consenso. E sarà una scelta irreversibile: una volta smontato lo Stato, divise le competenze, attribuiti gli edifici, avviate le assunzioni del personale, sarà molto difficile tornare indietro.

L’Italia sarà definitivamente divisa in tante piccole repubblicette con leggi e regole diverse, guidate da potentati che su una enormità di materie potranno decidere i destini dei territori, dei lavoratori, delle persone, senza alcun ente sovraordinato che stabilisca i principi generali e possa fare da contrappeso e garante del destino comune. E forse si potrà realizzare il sogno di una macroregione del Nord, come quello che dagli anni ’80 si è insinuato come tentazione separatista in tanti cittadini che considerano i territori del Sud e delle zone più povere una zavorra di cui liberarsi.

Per questo l’associazione Carteinregola ha deciso di impegnarsi per diffondere il più possibile la conoscenza di quello che sta per abbattersi sul nostro Paese, chiedendo alle tante voci che si sono levate contro l’autonomia differenziata di raccontare perché è necessario disperatamente e fermamente opporsi, cominciando con lo spiegare per ciascuna delle materie di cui le Regioni – i loro Presidenti – possono “appropriarsi”, quello che potrebbe succedere.

Per difendere le conquiste democratiche incarnate dalla nostra Costituzione, l’uguaglianza dei diritti, l’unità della Repubblica nata dal Risorgimento e dalla Resistenza, che ha dovuto affrontare un lungo percorso per riuscire a sentirsi Paese, per superare le differenze territoriali, sociali, culturali, che rendevano difficile un completo riconoscersi comune, anche se ancora lontano dal traguardo dell’uguaglianza e delle pari opportunità sociali stabilito dalle nostre Madri e Padri costituenti, un percorso che ora potrebbe interrompersi irreversibilmente.



## La secessione delle Regioni - Stato

**Gianfranco Viesti**

*Professore Ordinario di Economia Applicata dell'Università Aldo Moro di Bari autore di Verso la secessione dei ricchi? e Contro la secessione dei ricchi*

**Anna Maria Bianchi** Gianfranco Viesti nel gennaio 2019 con l'editore Laterza ha pubblicato il libro distribuito gratuitamente *“Verso la secessione dei ricchi? - Autonomie regionali e unità nazionale”* che è stato uno dei pochi fari nell'oscurità con cui è stato portato avanti in questi anni il percorso verso l'autonomia differenziata. L'incipit ancora riassume perfettamente cosa c'è in ballo: *“Questo testo analizza le richieste di maggiore autonomia di alcune Regioni e le conseguenze che esse potrebbero provocare per il benessere dei cittadini italiani e la stessa unità sostanziale del paese. La sua finalità è di chiarire come non si tratti di una questione tecnico-amministrativa, ma di un processo con una grande valenza politica; e di illustrare le concrete modalità con cui può influenzare e modificare tanto i principi di parità dei diritti di cittadinanza degli italiani quanto il funzionamento di alcuni grandi servizi pubblici nazionali, a partire dalla scuola. Questioni sulle quali la grandissima maggioranza dei cittadini italiani non è affatto informata”*. Nel settembre del 2023 ha pubblicato un nuovo libro, sempre Laterza, in cui il punto interrogativo è sparito e la posizione è ancora più contraria: *“Contro la secessione dei ricchi”* Perché secessione? Perché dei ricchi?

**Gianfranco Viesti** Perché l'autonomia differenziata crea delle Regioni- Stato all'interno del Paese che non ci sono in nessun altro Paese europeo e mondiale, e quindi è una secessione di fatto, anche se non di diritto. Perché è dei ricchi? Perché sono il battistrada le tre Regioni più ricche d'Italia e perché soprattutto Veneto e Lombardia propugnano il principio che se sei più ricco hai diritto a più servizi. Quindi è una secessione dai principi costituzionali di uguaglianza fra i cittadini.

*Ricchi non se la passano bene, il paese sta rallentando, pensano da soli che vada meglio*

La secessione è dei ricchi per due motivi: lo è in senso geografico, perché sono state le amministrazioni delle Regioni a maggior reddito del paese ad avviare questo processo; quindi, all'interno dell'Italia le nuove Regioni - Stato includerebbero inizialmente le comunità più ricche, con una cesura netta rispetto al resto del paese. (...) Lo è in senso economico-sociale poiché il processo è spinto dal desiderio degli amministratori di queste comunità di poter disporre di una parte del gettito delle tasse pagate nelle loro Regioni superiore a quanto oggi lo Stato spende nei loro territori. Risorse che, a norma di Costituzione, devono essere utilizzate per fornire essenziali servizi pubblici e quindi garantire diritti di cittadinanza tutti gli italiani, indipendentemente dal loro reddito e da luogo in cui vivono. In Italia vigerebbe una sorta di *ius domicilii* che lega i diritti alla residenza. Le Regioni dotate di maggiori autonomie godrebbero di poteri estesissimi e delle risorse per farvi fronte anche se in modo differenziato tra loro. Parallelamente, si avrebbe un depauperamento della capacità del governo e del Parlamento italiano di affrontare questioni vitali per i cittadini attraverso le politiche pubbliche ritenute più opportune. Ad essi rimarrebbero ritagli di competenze di territori: l'Italia diventerebbe un paese arlecchinesco, confuso, insufficiente.

**Pietro Spirito** Come si incastrano le 23 materie che possono essere trasferite alle Regioni, con la sussistenza di uno Stato nazionale? E' possibile che la sottrazione possa determinare comunque la persistenza dell'unità nazionale sancita dalla costituzione?

**Gianfranco Viesti** Non si incastrano, perché nel disegno della Costituzione che è stato fatto nel 2001 con la Riforma del titolo V, è stata aperta una crepa molto grande, nel senso che si è previsto che le Regioni a statuto ordinario possano chiedere ulteriori competenze, a partire da una lista

sterminata che praticamente include tutte le politiche pubbliche tranne la politica estera, la difesa e la giustizia. Forse perché si pensava di essere in un Paese ragionevole, o forse perché chi l'ha scritto già aveva nella sua testa un percorso di questo genere: ricordiamo tutti che quella riforma del 2001 è stata scritta molto in fretta, con l'idea del centrosinistra di riguadagnare voti al Nord. Comunque sia, le uova nel piatto sono state rotte dalle Regioni Veneto e Lombardia, e poi clamorosamente anche dall'Emilia Romagna, perché loro hanno chiesto, non alcune competenze, ma sostanzialmente tutte le competenze, senza alcuna relazione con le necessità e le caratteristiche di ciascuna Regione. E quindi portare tutte queste competenze a livello di alcune Regioni, spacca l'Italia e crea una secessione. Dopodiché si aprirebbe una strada tutta da vedere, e cioè se anche le altre Regioni facessero richiesta o meno di quelle competenze, e non saprei cosa è peggio, perché se anche le altre Regioni fanno richiesta, il Paese si spappola ancora di più, ma se non fanno richiesta questo significa che ci sono Regioni di serie A e Regioni di serie B.

**Gianfranco Viesti** Molti sono i profili insoddisfacenti dell'attuale Stato del decentramento politico e amministrativo in Italia, ma invece di ritessere pazientemente la tela del decentramento e delle sue regole con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e dei contesti nei quali le imprese operano, il dibattito politico è condizionato dalle richieste di maggiori poteri e maggiori risorse da parte di alcune Regioni ai sensi del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione.

Non si tratta quindi di decentramento, bensì di una sostanziale secessione dei ricchi

Così però si sfascia l'Italia, perché le richieste delle Regioni non sono serie. Sono: dammi tutto quello che mi puoi dare. Quindi viene fuori il meglio di un Paese confuso arlecchino nel quale non si sa chi comanda in aspetti importantissimi. Mai le Regioni hanno spiegato perché loro gestirebbero meglio quelle materie. Mai hanno spiegato che cosa succederebbe alle altre Regioni, e quindi è un disegno aberrante da un punto di vista di costruzione di uno Stato che non ha riscontri in nessuna parte del mondo.

C'è uno specchietto per le allodole, l'idea che a questo processo si associ la definizione di livelli minimi di servizio per tutti i cittadini italiani: perché è uno specchietto per le allodole? l'ha detto il professor Azzariti, non c'entrano niente con l'autonomia differenziata, riguardano in questo processo che si sta realizzando solo ambiti la loro definizione è estremamente vaga e soprattutto non ci sono i soldi per finanziarli.

Quindi rappresentano esclusivamente uno strumento per “vendere politicamente” - cosa del tutto lecita in democrazia - agli elettori del centro Sud la favola che questo farebbe addirittura bene per loro. E è estremamente preoccupante come il Parlamento non sia più sovrano. E come materia, procedendo per intese, sottraendo al Parlamento la potestà di discutere materia per materia questi fondamentali cambiamenti per la scuola, la sanità, le infrastrutture, delinea un paese nel quale il livello di democrazia si abbassa moltissimo.

**Pietro Spirito** Che fine è destinato a fare il Regione in questo scenario?

**Gianfranco Viesti** Dunque il Regione è strettamente legato alle sorti complessive del Paese, quindi se migliora l'Italia migliora il Sud e viceversa. Io non sono un “centralista”, non credo che tutto debba essere fatto a Roma, tutt'altro. Credo che ci voglia un buon equilibrio di poteri fra il centro e le Regioni e che l'Italia debba conservare, anzi mantenere e aggiustare, un po' questo equilibrio di potere tra centro e Regioni. Quindi se l'Italia diventa un paese ridicolo come diventerebbe un paese ridicolo se ci fosse questa autonomia regionale differenziata, il Regione ne avrebbe problemi.

Questo è l'argomento principale. Naturalmente a questo ci accompagniamo anche l'argomento finanziario, perché è evidente che le richieste di Zaia e, prima di Maroni e adesso di Fontana sono di avere più soldi di quanto oggi lo Stato spende per loro. Hanno mutuato dalle Regioni a statuto speciale il meccanismo tecnico, compartecipazione, ma questo non è importante, è importante la sostanza, la storia delle Regioni a statuto speciale del Nord, che grazie a questo meccanismo sono diventate opulente e con le enormi disparità rispetto agli altri territori italiani. Il Trentino Alto Adige

rispetto al Veneto. E qui il desiderio di queste classi dirigenti non è quello di creare un Paese complessivamente più giusto, in cui i medici del Veneto non scappino in Trentino, i comuni del Veneto non scappino in Friuli, ma di avere loro gli stessi privilegi, per questo è un processo sostanzialmente secessionistico.

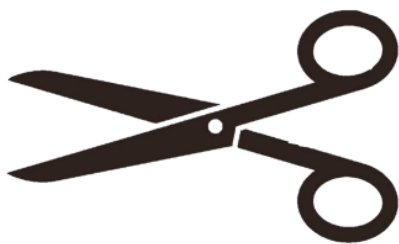
L'intero paese soffre la mancanza di visioni nazionali di lungo periodo ,a cui il PNRR ha solo parzialmente ha sopperito. Questo implica che le autonomie regionali più che disegnare opportune differenziazioni territoriali di comuni strategie nazionali, operano con elevato grado di "sovranoismo" come fossero piccole entità indipendenti le une dalle altre. Le politiche pubbliche in materia di ambiente, energia, grandi infrastrutture sono ormai oggetto di iniziative comunitarie; le Regioni esercitano sempre più ruoli amministrativi dopo l'abolizione delle province istruzioni delle città metropolitane.

L'intero assetto merita una profonda riflessione e una paziente determinata azione di riforma. Anche se non si vogliono affrontare gli squilibri esistenti relativi ai poteri e al finanziamento delle Regioni a statuto speciale, iniziative di revisione del testo costituzionale - quantomeno nel disegno delle competenze fra Stato, Regioni a statuto ordinario, province, città metropolitane e comuni - paiono indispensabili. Definendo pragmaticamente, nell'interesse dei cittadini, se e in quali ambiti convenga decentrare o riaccentrare, senza rigurgiti centralisti o derive regionaliste.

Come ha scritto la Banca d'Italia, c'è il rischio di innescare processi difficilmente reversibili e dagli esiti incerti .

Non si tratta di questioni meramente giuridico amministrative, bensì di disposizioni che possono influenzare il futuro dell'Italia nei decenni a venire è il caso di esaminarle con attenzione e lungimiranza.





## **Autonomia differenziata e Costituzione**

**Gaetano Azzariti**

*Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà  
di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza Roma*

Vorrei sfatare una convinzione diffusa, quella secondo la quale l'autonomia differenziata sarebbe null'altro che un'attuazione della nostra Costituzione, la realizzazione di quanto scritto nel 2001 nel terzo comma dell'articolo 116.

Un'apparente verità che in realtà nasconde una palese falsità. Come dovrebbe sapere qualunque giurista - ma potrebbe tranquillamente intuire qualunque persona ragionevole - le disposizioni costituzionali non sono monadi staccate l'una dall'altra, ma fanno parte di un insieme. E allora per verificare se il disegno di legge Calderoli, che prova a definire il percorso dell'autonomia differenziata, sia conforme o meno alla nostra Costituzione non basta il rinvio all'articolo 116, III co., è, invece, necessario confrontarlo con il complessivo sistema costituzionale, capire anzitutto se sia rispettoso dei principi fondamentali e del modello di regionalismo che la nostra Costituzione definisce.

Così impostata l'analisi, traspare la vera e più profonda incompatibilità tra la nostra Costituzione, che definisce un tipo di regionalismo che viene chiamato "solidale", e il disegno di legge Calderoli, ovvero quell'insieme di misure per l'autonomia differenziata che, invece, disegnano un modello di regionalismo di tipo "competitivo" ovvero, come alla fine meglio diremo, di natura "appropriativa".

Iniziamo col vedere cosa si intende per modello "solidale" di regionalismo. Un modello che non si deduce dall'articolo 116, né - sebbene ne sia presupposto - direttamente in quella parte della Costituzione, il Titolo V, che è dedicata alle Regioni e agli altri enti territoriali. Esso è, invece, chiaramente definito nei principi fondamentali.

In proposito, è utile ricordare come l'intera Costituzione deve essere interpretata alla luce dei principi fondamentali definiti nei primi articoli della nostra Costituzione, sono essi - dirà Costantino Mortati - ad informare l'intera nostra Costituzione, in essi è racchiusa l'idea stessa di democrazia sociale che la nostra Costituzione vuole realizzare. Uno di questi, l'articolo 5, è espressamente dedicato al regionalismo. Un principio certamente innovativo rispetto al sistema preesistente. Supera, infatti, il modello dello Stato unitario, così come definito nello Statuto albertino e poi assunto dalla legislazione postunitaria, che si rifacevano al sistema "accentrato" napoleonico. In Assemblea costituente si abbandonò il modello francese per assegnare, finalmente, un ruolo autonomo agli enti locali territoriali. Fu questa la grande rivoluzione della nostra Costituzione: dallo Stato unitario a quello regionale e delle autonomie.

È nell'articolo 5 che si scolpiscono i tratti e i limiti di questa trasformazione. Si legge espressamente che la Repubblica "riconosce e promuove le autonomie locali"; che essa "attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo"; che essa "adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Quindi certamente un grande spazio ai governi territoriali locali. Pone però una essenziale condizione: quella scritta in un inciso dello stesso articolo 5, dove viene indicato il principio che legittimante l'autonomia, ovvero la preservazione della "unità e indivisibilità della Repubblica".

Un'autonomia che si pone al servizio dell'unità della Repubblica e che ha come fine quello di garantire la solidarietà tra i cittadini dislocati nelle varie parti del territorio nazionale. Come viene chiarito dagli altri articoli fondamentali che vanno letti – come è sempre necessario - “sistematicamente”. Così, l'articolo 3, che stabilisce il principio d'eguaglianza, afferma: “*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religioni, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*”. Tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale, s'intende.

E allora ove si definisse una autonomia che fosse foriera di - o anche solo favorisse le - discriminazioni tra i cittadini della Repubblica, tra un cittadino di una Regione “ricca” rispetto a quello di una Regione “svantaggiata”, questa non solo si porrebbe in contrasto con il principio d'eguaglianza ma non sarebbe neppure conforme a quel modello di regionalismo che la nostra Costituzione impone.

La giustificazione che viene fornita per negare che il regionalismo differenziato, così come voluto dalle Regioni interessate e dalla normativa in via di realizzazione, sia incompatibile con i principi costituzionali, quello d'eguaglianza in specie, è quella che rinvia alle garanzie che deriverebbero dalla individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, gli ormai i famosi LEP, che dovrebbero essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Sul punto mi limito a due rapide considerazioni. Anzitutto vorrei rilevare che i Lep rappresentano solo la garanzia “minima”. La nostra Costituzione è più ambiziosa e stabilisce, all'articolo 2, che “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*”. Dunque, tutti i diritti inviolabili dovrebbero essere garantiti nella loro pienezza e su tutto il territorio nazionale. Questo è il compito che si affida alla Repubblica, che si conforma come uno specifico “*dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale*”. Si tratta di fare il massimo di sforzo per garantire il diritto nella loro completezza e non soltanto i livelli essenziali.

Ma – e questa è la seconda e decisiva considerazione - c'è un altro fattore che incrina persino quella lettura minimale che dice che è sufficiente garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

Il nostro Parlamento con una normativa confusa e in continua mutazione – previsioni contenute dentro commi della legge finanziaria, con rinvii a deleghe dai principi e criteri direttivi di natura puramente procedurale, tramite atti normativi e regolamentari diversi tra loro scoordinati - sta provando a definire un iter per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui si deve dubitare la sua conformità a Costituzione e che non sembra in ogni caso sia in grado di assicurare il risultato di garantire i diritti civili e sociale neppure per i profili “essenziali”. Vediamo meglio.

Anzitutto è da rilevare come si sia sostanzialmente esonerato il Parlamento, nonostante la nostra Costituzione, all'articolo 117, stabilisce invece che i livelli essenziali delle prestazioni sono sottoposte ad una riserva di legge, cioè sono di competenza esclusiva del Parlamento.

Si è persino esclusa la responsabilità collegiale dell'intero Governo. Le decisioni, infatti, non vengono assunte in Consiglio dei ministri, bensì demandate ad una “cabina regia”, presieduta dal presidente del Consiglio ma, su delega di questo, anche solo dal ministro per gli affari regionali, composta da pochi ministri e da alcuni altri soggetti interessati. Insomma, ad una struttura snella, creata ad hoc, cui spetta il compito di definire entro un anno tutti i livelli essenziali delle prestazioni. Se ciò non succederà sarà nominato un commissario. Si impone quindi una forte accelerazione. Ma la questione di fondo diventa: con quali garanzie per la corretta individuazione dei Lep e poi, soprattutto, con quali sicurezza che si consegua il loro effettivo rispetto?

Due considerazioni sono sufficienti per rispondere alla domanda posta e per spiegare l'improprietà del tutto.

La prima è la seguente. La determinazione dei LEP è un'operazione di fatto molto complessa, lo dimostra la non felice vicenda dei LEA - i livelli essenziali di prestazioni in materia sanitaria – che pur essendo stati definiti non danno sufficienti garanzie. Questa è anche una delle ragioni per cui per ventidue anni – dal 2001 - non si è proceduto alla regolamentazione dei Lep. Sarà pur vero che parte della “colpa” è da assegnare al Parlamento, ma un'altra parte è legata alla complessità della determinazione di livelli essenziali delle prestazioni. Una questione delicatissima sia politicamente sia dal punto di vista tecnico. Ora, quel che non è stato fatto in ventidue anni lo si vuol fare con una accelerazione assoluta nel giro di un anno, con atti sostanzialmente emergenziali e molti dei quali di dubbia costituzionalità.

Ma è la seconda osservazione che a me sembra decisiva. Vorrei proporla nei termini più semplici, quasi banali, (ma poi basta leggere l'art. 117 per trovare la risposta puntuale alla domanda che ora genericamente vi propongo). Vorrei chiedere se qualcuno può pensare sia sufficiente “determinare” (cioè capire quali sono) i livelli essenziali di prestazioni, per far sì che questi siano anche “garantiti”? Buon senso dovrebbe far ritenere che bisognerebbe preoccuparsi della determinazione soprattutto al fine di assicurare che tali diritti siano poi effettivamente garantiti, soprattutto nei territori con minori possibilità economiche e più carenti di strutture adeguate. È necessario cioè quantomeno prevedere la copertura delle spese necessarie per poter far sì che dopo questa determinazione sia assicurata anche la tutela.

La sicura risposta a questo interrogativo la troviamo in Costituzione, la quale scrive (art. 117, II co, let. m) che lo Stato - anzi il Parlamento con legge - deve *determinare* i livelli essenziali delle prestazioni affinché essi possano essere *garantiti* su tutto il territorio nazionale (“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”). La *determinazione* non è fine a se stessa, ma serve per permettere la *garanzia* che è il principio costituzionale inderogabile. È abbastanza banale constatarlo.

E qui emerge il vero problema della normativa che si vuole approvare, tutta tesa alla sola “determinazione” ma per nulla interessata alla necessità di assicurarne i diritti. E la dimostrazione è data dal fatto che tutto ciò è operato a invarianza finanziaria. Dunque, disinteressandosi delle conseguenze che si dovrebbero trarre per assicurare l'effettività della tutela.

Se si volessero concretamente garantire i livelli essenziali di prestazioni, si dovrebbe anzitutto guardare alla situazione reale. Non quella delle Regioni più ricche, non tanto in Veneto, dove è possibile e forse anche probabile che i livelli essenziali possano essere effettivamente assicurati, ma nelle Regioni più svantaggiate con minor capacità fiscale e con più scadenti servizi sociali. Partiamo da lì perché è soprattutto in quelle parti del territorio nazionale che si deve assicurare il rispetto effettivo dei LEP. Ma poi quel che bisognerebbe riconoscere è che se si vuole assicurare su tutto il territorio nazionale una effettività nei diritti c'è oggi bisogno di una massiccia redistribuzione delle risorse, a favore delle Regioni più penalizzate, come chiaramente disposto dall'articolo 119, V co. della nostra Costituzione, andando in un senso esattamente opposto da quello verso la quale stiamo marciando.

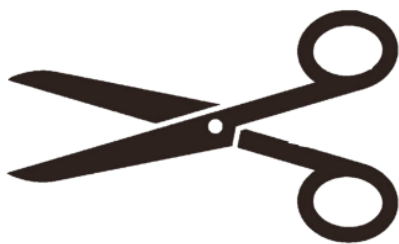
Questa autonomia differenziata si caratterizza per una forte volontà di “appropriazione” delle risorse scarse da parte di alcuni a scapito di altri. Qualcuno ha scritto che si tratta di una “secessione dei ricchi”. E in effetti non può essere considerato un caso che le tre Regioni che finora hanno stipulato delle pre-intese sono tre Regioni del Nord che possono ritenersi “ricche”. Ma, in ogni caso, il problema dal punto di vista del rispetto dei principi costituzionali è ancora un altro: bisogna prima garantire una equa redistribuzione delle risorse e rimuovere gli squilibri economici e sociali tra Regioni per poi, eventualmente, attribuire ulteriori funzioni ad alcune di esse.

Funzioni, peraltro, che devono essere esercitate secondo i principi indicati dalla nostra Costituzione. Scrive l'articolo 118 che le funzioni amministrative attribuite alle Regioni (ma anche ai comuni, alle province, alle città metropolitane, persino quelle dello Stato) sono esercitate “*sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza*”.

Mi soffermo, per semplicità, soltanto sull'ultimo principio indicato, quello di "adeguatezza". Esso riflette l'idea del regionalismo solidale proprio della nostra Costituzione. Questo è lo strumento individuato per assicurare il massimo dei diritti – ex art. 2 – a tutti su tutto il territorio nazionale, tenendo conto delle specificità territoriali. Adeguatezza proprio perché è evidente che la maggiore tutela dei diritti fondamentali può essere assicurata in modo differente a secondo delle peculiarità del territorio. Solo un esempio: nelle piccole isole ci possono essere problemi specifici per poter assicurare il diritto alla salute o all'istruzione diversi da quelli nelle grandi metropoli. Ad esempio, se non ci sono ospedali o scuole bisogna garantire i trasporti rapidi e gratuiti per raggiungere la terraferma. È questo il modo adeguato ad assicurare i relativi diritti.

Il disegno di legge Calderoli, assieme alle altre leggi collegate, sembrano invece esprimere una mera volontà di "appropriazione" di funzioni amministrative come fonte di un accrescimento dei poteri, a prescindere dai riflessi sui diritti. Perché infatti una Regione dovrebbe aspirare ad acquisire tutte le materie possibili. Ci si potrebbe chiedere, ingenuamente, che interesse può avere una Regione a vedersi attribuita persino la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia"? Qual è l'interesse regionale per una materia di fatto non regionalizzabile. Qualcuno pensa veramente che vi sia una possibile qualificazione autonoma nella gestione delle politiche della produzione del gas? Più semplicemente si vuole solo impossessarsi di queste funzioni, di questi poteri, perché in tal modo i c.d. "governatori" (i presidenti delle Regioni) avranno molte più risorse da gestire direttamente finendo per avvantaggiarsi rispetto ad una equa distribuzione delle risorse essenziali dei beni (l'energia, nel nostro esempio) che può essere prodotta e promossa solo a livello centrale.

Una regionalismo "appropriativo", dunque. Di appropriazione di poteri, più che di materie. Acquisire potere attraverso la gestione diretta ed esclusiva di funzioni amministrative da parte dei governanti locali. Un grande centralismo regionale dei "governatori" - così oramai vengono chiamati i presidenti della Regione - a scapito dei diritti di tutti, delle Regioni con meno risorse, degli stessi altri enti territoriali infraregionali. Ma anche a scapito di un'idea di regionalismo di natura solidale, il cui esercizio autonomo delle diverse funzioni si legittima in rapporto alle caratteristiche del proprio territorio per meglio garantire il diritto di tutti i cittadini. Ora, invece, si desidera semplicemente appropriarsi di poteri per garantire i diritti soltanto ai propri corregionali. Una dimensione che è molto lontana dalla nostra Costituzione. Non mi sembra che il disegno che viene portato avanti sull'autonomia differenziata rappresenti un'attuazione costituzionale, è invece un'modifica della forma di Stato in grado di trasformare la nostra democrazia costituzionale. Non in meglio.



## Residuo fiscale e secessione economica

**Francesco Pallante**

*Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Torino, autore di Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese, Einaudi 2024*

**Pietro Spirito** Con il tuo libro “Spezzare l'Italia”, che consiglio vivamente perché è una preziosa guida alle tematiche della autonomia differenzia, hai compiuto un'operazione simmetrica a quella di Gianfranco Viesti con “La secessione dei ricchi”, perché da giurista hai affrontato una tematica economica, quella della dinamica fiscale dentro il processo di autonomia differenziata. Tutto il tema sta attorno all'incognita, che non è chiarita dalla legge Calderoli, sul destino del residuo fiscale. Quanta parte di tasse resterà nelle Regioni? Non è definita questa percentuale dalla legge quadro, ed è una furbata non parlarne, cioè parlarne senza parlarne, perché Calderoli è bravissimo a fare questa operazione “omissiva” con un provvedimento che non entra mai nel merito, e descrive insieme procedura pattizia futura tra Stato e Regioni. Su questo tema del residuo fiscale qual è l'idea che ti sei fatto? Quale è lo scenario più probabile che dovremo fronteggiare?

**Francesco Pallante** Questo è secondo me, e così lo definisco nel libro, il “motore primo” di tutta la vicenda, il fatto che alcune Regioni puntino a trattenere sul territorio - così dicono - una parte delle tasse che pagano allo Stato, il cosiddetto residuo fiscale. Io non mi avventuro nelle questioni più prettamente tributarie ed economiche perché non è il mio campo, però c'è il quadro costituzionale in materia è ben solido e definito, sia per quanto riguarda in generale il prelievo fiscale e l'organizzazione del sistema tributario, sia per quanto riguarda i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni. Gli articoli della Costituzione di riferimento sono il 53 e il 119.

Ma che cos'è il residuo fiscale? Il residuo fiscale è una nozione che vorrebbe mettere a confronto quanto le Regioni pagano in tasse e quanto le Regioni ricevono in spesa pubblica. Per cui se una Regione riceve in spesa pubblica meno di quanto paga in tasse ha un residuo fiscale positivo, cioè per ottenere gli stessi servizi potrebbe pagare meno tasse, e, viceversa, se una Regione riceve in spesa pubblica più di quanto paga in tasse, allora ha un residuo fiscale negativo, cioè riceve servizi in misura maggiore rispetto a quanto paga in tasse.

Le Regioni del Nord, in particolare la Lombardia e il Veneto tramite i loro presidenti, per quanto riguarda la Lombardia l'ex presidente Maroni e il presidente Fontana, per quanto riguarda il Veneto il presidente Zaia, hanno dichiarato esplicitamente che vogliono recuperare una parte consistente del residuo fiscale. Lo stesso Ministro Calderoli in un'intervista ai quotidiani di qualche mese fa ha detto che l'autonomia differenziata in questo momento è ostacolata dall' “egoismo delle Regioni del Sud” che pretendono di ricevere in spesa pubblica più di quanto pagano in tasse. Per quanto riguarda la terza Regione che ha chiesto l'autonomia, l'Emilia Romagna, il presidente Bonaccini non ha mai fatto dichiarazioni di questo tenore, però nei documenti che ha firmato, analoghi a quelli che sono stati firmati anche dal Veneto e dalla Lombardia, ci sono espliciti riferimenti al residuo fiscale, in particolare là dove si parla di risorse che devono essere paramtrate al gettito tributario maturato sul territorio, che è appunto un riferimento all'idea che occorre fare riferimento a quanto le Regioni pagano in tasse.

Ora la domanda che io pongo nel libro, una domanda retorica, è questa: le Regioni pagano le tasse? Le Regioni ricevono spesa pubblica? La risposta è no. Perché sono i cittadini che pagano le tasse e sono i cittadini che ricevono servizi pubblici, il cui costo compone la spesa pubblica. Occorre allora riconoscere che dietro la retorica del residuo fiscale è all'opera un meccanismo ideologico, quello del regionalismo, e cioè l'idea che le Regioni abbiano una consistenza in sé, siano soggetti in quanto tali,

cosa che ovviamente non è, perché le Regioni sono composte dai loro cittadini, che non costituiscono un popolo a se stante ma sono porzioni del popolo italiano. Noi siamo principalmente cittadini delle Regioni o siamo cittadini italiani? Qui sta al punto e qui coglie perfettamente il problema Gianfranco Viesti quando parla di “secessione dei ricchi”, perché se vogliamo considerarci cittadini delle Regioni prima che cittadini dello Stato, allora effettivamente introduciamo un discorso di tipo secessionista. I cittadini pagano le tasse sulla base del sistema tributario improntato al principio di progressività fiscale, sempre più circoscritto, ma che comunque secondo la Costituzione è principio fondamentale. Quello che io pago in imposte è sostanzialmente analogo a quello che paga un mio collega che insegna all'università di Napoli o all'Università di Messina. Perché? Perché l'imposizione fiscale è nazionale, ed è finalizzata alla redistribuzione della ricchezza. La redistribuzione opera a livello nazionale tramite il principio per cui chi guadagna di più paga in percentuale una quota maggiore del proprio reddito rispetto a chi guadagna di meno. Questa è la progressività fiscale. Dunque c'è l'articolo 53, ma sullo sfondo c'è l'articolo 2 della Costituzione, principio fondamentale che prevede il dovere di solidarietà economica tra connazionali. Se io dico che questo principio vale soltanto nella Regione Lombardia o nella Regione Piemonte, dove vivo io, e il mio dovere di solidarietà si riduce a valere solo nei confronti dei miei corregionali, e quindi mi disinteresso di quello che succede in Sardegna o nelle Marche, allora è chiaro che io cambio il modo di intendere la mia partecipazione alla collettività cui appartengo. Ma allora potrei chiedermi: perché mai io che vivo nella provincia di Torino dovrei essere solidale con quelli che vivono nella provincia di Asti? Oppure perché mai io che vivo nella città di Torino dovrei essere solidale con quelli che vivono nel comune di Moncalieri, che è un altro comune della provincia di Torino? Ma potrei dire che posso essere solidale con i miei vicini che vivono nel mio quartiere, non con quelli di un quartiere più povero del mio della città. Potrei arrivare alle vie dentro il mio quartiere, potrei arrivare ai palazzi, ai condomini. E dentro i condomini potrei arrivare i pianerottoli cioè alla fine al singolo individuo. Questo è un criterio intrinsecamente distruttivo di ogni relazione sociale. È un criterio di individualismo assoluto, distruttivo di socialità. La stessa cosa vale per la spesa pubblica. Perché, di nuovo, le Regioni non ricevono spesa pubblica. Sono i cittadini che ricevono servizi pubblici e i servizi tendenzialmente li ricevono sulla base delle loro condizioni personali, che non hanno a che vedere con il territorio in cui risiedono, ma col fatto che siano sani o malati, siano anziani o giovani, siano più o meno indigenti, più o meno benestanti e via dicendo. Dunque, è chiaro che dare rilievo alla residenza significa davvero introdurre un principio di secessione.

**Pietro Spirito** Appropriarsi del residuo fiscale positivo potrebbe generare in realtà, più che la secessione dei ricchi, la guerra tra poveri, perché, se i poveri del Mezzogiorno sono un blocco territoriale più o meno omogeneo, occorre tenere in conto anche i poveri delle aree interne del Nord. Lo scenario della autonomia differenziata comporterà fortissime tensioni sociali. Soprattutto dopo una fase lunga di crescenti diseguaglianze nel Paese. Siamo giunti all'attuale passaggio dopo una fase lunga di crisi economiche: dalla crisi fiscale del 2007-2008, alla crisi dei debiti sovrani nel 2013 fino alla recente pandemia. Questo duro percorso ha peggiorato il clima sociale, ed ora arriviamo alla mazzata finale, che è l'autonomia differenziata. Cioè *homo omini lupus*, una sorta di coda del neo neoliberalismo. Dopo una lunga stagione nella quale il neoliberalismo ha dimostrato tutto il suo fallimento, in un qualche modo torna di attualità attraverso l'egoismo dei territori.

**Francesco Pallante** Sì, questo è quello che intendevo, dicendo che si arriva all'individualizzazione assoluta e quindi alla distruzione della società, che è un vecchio disegno. Quando Margaret Thatcher diceva che la società non esiste, esistono solo gli individui, ragionava secondo uno schema culturale di questo tipo. Quindi secondo me sì, la critica - l'attacco forse si dovrebbe dire - che il pensiero neoliberalista conduce nei confronti dello Stato ha qualche cosa di molto simile all'attacco nei confronti dello Stato che viene condotto dall'ideologia regionalista.

Ed effettivamente non è un caso che in un contesto in cui si dice che domina, o comunque è preponderante un pensiero unico neoliberalista, l'unica altra ideologia che si sia fatta spazio a fianco di

quella neoliberaista effettivamente è quella che pone al centro le Regioni, perché ha una matrice molto simile. Però è verissimo che, al loro interno, le Regioni hanno tante realtà differenziate. Ci sono aree più povere anche all'interno delle Regioni più ricche. Questo è un grande tema: in alcune delle Regioni del Nord c'è la più grande differenza di ricchezza tra province confinanti, tra la provincia di Milano e la provincia di Pavia c'è un divario che in termini relativi è maggiore a quello che c'è tra qualunque altra provincia interna di altre Regioni.

Tutto questo crea e creerà gravi squilibri all'interno di queste Regioni. Infatti il ragionamento che proponevo prima andava proprio in questa direzione, vale a dire che se noi rinneghiamo l'idea della solidarietà, lo scivolamento verso il conflitto interno anche alle Regioni sarà inevitabile. Le stesse Regioni del Nord rischiano di pagare le ripercussioni delle tensioni sociali a cui facevi riferimento prima.

**Anna Maria Bianchi** Io vorrei tornare a uno dei primi capitoli del suo libro, che collega l'attuale punto d'arrivo dell'autonomia regionale differenziata a una data: il 5 febbraio 1994, quando sale sul palco della Lega Nord Gianfranco Miglio, l'ideologo del primo periodo. Leggendo il suo discorso è impressionante vedere come siano già presenti due aspetti che sono poi esplosi e oggi sono addirittura arrivati in Parlamento. Uno è l'attacco allo Stato, con la contrapposizione delle Regioni "virtuose" del Nord rispetto allo Stato individuato nella "Roma ladrona", l'altro è l'attacco al Parlamento, con un accentramento di poteri come quelli che potrebbero essere attribuiti ai Presidenti di Regione con l'autonomia ma anche con l'elezione diretta del Presidente del consiglio, riforma che sta seguendo un iter parlamentare in parallelo all'autonomia regionale differenziata

**Francesco Pallante** Gianfranco Miglio è uno studioso importante, non solo sul tema del regionalismo. Effettivamente è uno studioso che ha una connotazione "ambivalente": da un lato ha condotto studi molto sofisticati, si è occupato di temi di grande rilievo con acume particolare; dall'altro ha una militanza politica che tocca in alcuni momenti dei livelli di gravità davvero impressionanti, perché anticipa un modo di fare politica che di lì in poi prenderà piede che non ci si aspetterebbe da uno studioso del suo livello.

Miglio fa il discorso a cui ti riferivi a Bologna il 5 febbraio 1994, la data in cui la Lega Nord fa il suo secondo congresso nazionale: il primo era stato un congresso per riunire le diverse leghe esistenti nelle varie Regioni del Nord, questo secondo congresso è invece quello che apre all'alleanza con Berlusconi e trasforma la Lega in uno degli attori politici nazionali di primario rilievo. E Gianfranco Miglio, quando prende la parola, propone in maniera molto netta un tipo di retorica che vediamo all'opera ancora oggi. Una retorica fortemente anti meridionalista, una retorica in cui anche le metafore che utilizza sono, a mio parere, davvero disturbanti. Parla di "parassiti", dice che ogni animale viene ucciso dai parassiti quando il loro numero supera una certa soglia. I parassiti di Miglio sono chiaramente i meridionali, l'animale è l'Italia, e questi parassiti meridionali succhiano appunto il sangue produttivo del Nord, a loro beneficio, senza fare nulla per la collettività nazionale. Dunque vanno eliminati, perché altrimenti uccideranno l'animale. È un linguaggio che per certi versi ricorda quello che i nazisti usavano nei confronti degli ebrei, davvero urticante.

La cosa interessante è che nella sua riflessione Miglio mette subito, già in quell'occasione, al centro del discorso il fatto che, come lui dice, al Sud vogliono i soldi del Nord. Il problema è difendere i soldi del Nord, lo dice in maniera molto esplicita, il che dimostra come il tema del residuo fiscale sia sul tavolo da sempre.

A queste posizioni Miglio accompagna un'attività scientifica più controllata, più accorta, più sofisticata e, insieme ad altri suoi colleghi, propone una serie di riforme costituzionali molto incisive, da realizzarsi in maniera piuttosto sbrigativa, per togliere centralità al Parlamento e dare centralità al governo. Miglio pensa a uno Stato in cui non si perda tempo nel dibattito parlamentare e nel contempo a Regioni forti. Lui non è per le 20 Regioni attuali, vorrebbe tre macro Regioni - la Padania, l'Etruria e la Mediterranea - perché ritiene che sia comunque necessaria una presa forte sulla società da parte dell'autorità pubblica, contro il rischio di proteste e dissensi, ma nel contempo bisogna evitare che lo

Stato prenda il sopravvento sui territori. Ci vogliono dunque poteri forti, sia a livello statale sia a livello regionale, perché altrimenti le Regioni non riuscirebbero a contrastare lo Stato. Di qui deriva l'idea che gli esecutivi debbano essere al centro dei sistemi istituzionali e che negli esecutivi il ruolo predominante debba essere affidato al capo dell'esecutivo. È un'idea che Miglio espone e argomenta dal punto di vista scientifico in maniera molto convinta: arriva a dire che bisogna aggirare l'articolo 138 della Costituzione, che è quello che disciplina la revisione costituzionale, e introdurre delle procedure speciali di modifica della Costituzione, perché il Parlamento potrebbe non essere disponibile a vedersi così marginalizzato e quindi ad approvare una riforma di questo tipo e dunque bisogna trovare il modo di imporgliela.

In questo senso Miglio è anche un po' sbrigativo dal punto di vista del rispetto delle procedure costituzionali. Per lui l'importante è il risultato e, effettivamente, è quanto poi accaduto negli anni successivi. Oggi abbiamo ristrutturato la forma di governo regionale in senso "iper presidenzialista", per cui il presidente della Regione è l'unico che conta veramente e può tutto: non conta niente la Giunta, non conta niente il Consiglio regionale, non conta niente neanche la maggioranza dentro il consiglio regionale, perché è il presidente la figura da cui dipende tutto. E questo stesso modello adesso il governo vorrebbe realizzarlo anche a livello statale, con la riforma del premierato che va di pari passo con quella dell'autonomia differenziata.

Di solito si dice che è una cosa strana, perché il premierato rafforza lo Stato e l'autonomia differenziata lo indebolisce. In realtà, credo che il rapporto sia quello ipotizzato da Miglio: il legame tra le due riforme è la comune ambizione a creare soggetti istituzionali forti, che siano in grado gestire le loro competenze e se necessario abbiano la forza per imporsi nei confronti del disagio sociale che le loro politiche potrebbero causare.

**Pietro Spirito** Vorrei continuare su questo punto delle riforme gemelle, cioè dell'autonomia differenziata e del premierato. Sono d'accordo anch'io che si parlino perfettamente, però restituiscono un quadro in cui emergono alcune figure pesantemente sconfitte. Sono sconfitti i comuni, perché le Regioni prendono deleghe che non rilasciano a nessuno. Nella scala dei territori scompare tutto ciò che sta al di sotto delle Regioni, tutto ciò che era il pilastro fondamentale della storia patria, perché i comuni sono i mattoni fondamentali dell'Italia fin dall'inizio. Dall'altra parte sia con l'autonomia differenziata sia col premierato scompare il Parlamento, che non ha più nessuna voce in capitolo. È questo il vero depotenziamento costituzionale, perché la nostra Costituzione nasce parlamentare, dopo la seconda guerra mondiale, ha nel Parlamento l'espressione della sovranità popolare. E il Parlamento viene prosciugato, sia dall'autonomia differenziata sia dal nuovo premier direttamente eletto. E, *dulcis in fundo*, il Presidente della Repubblica, che rimane come una sorta di elemento coreografico, sullo sfondo, ma certamente non con il ruolo di arbitro e garante *super partes*, una *funzione* che è stata molto importante negli ultimi decenni, in una fase di incertezza istituzionale grave del nostro Paese.

Grazie al Presidente della Repubblica l'Italia è riuscita a superare una serie di *impasse* molto complicate oggettivamente. Lei cosa ne pensa?

**Francesco Pallante** Mi trovo concorde. A me pare che ciò che realmente viene preso di mira, nella dinamica complessiva in atto, è l'idea che il pluralismo politico sia un valore. In fondo i comuni sono la realtà istituzionale più vivace e plurale che abbiamo sul territorio nazionale, quella in cui si esprime in maniera più diretta, più immediata, più spontanea la politicità delle collettività. Lo stesso vale per i partiti politici, che non si vuole possano essere attori di una dinamica politica capace di esprimere, oltre a momenti di convergenza, anche momenti di conflitto e tensione.

Questo, però, è ciò che accade normalmente in tutte le democrazie del mondo. La cosa più bizzarra è la nostra pretesa, tutta italiana, di avere in ogni caso, quale che sia l'esito delle elezioni, una maggioranza assoluta in Parlamento, che è quello che succede nelle Regioni.



Il problema è che se il sistema politico è plurale, articolato in tanti partiti, in tutti i Paesi del mondo si prende atto di questo fatto; da noi no. In Germania ci sono governi di coalizione tra partiti che sono andati alle elezioni ostili l'uno all'altro. In Spagna c'è un governo di coalizione, nel Regno Unito nel 2010 c'è stato un governo di coalizione, negli Stati Uniti d'America, con il sistema presidenziale, in questo momento il presidente Biden non ha il controllo del congresso perché una delle due camere è in mano al partito repubblicano, mentre lui è un esponente del Partito Democratico.

I sistemi democratici sono sistemi in cui si può favorire la nascita di una maggioranza assoluta, ma non la si può garantire. E invece questa è l'ossessione tipica della classe politica italiana, e anche di molti elettori. Lo slogan è “la sera delle elezioni dobbiamo sapere chi ci governerà”. Ma non è quello che accade in nessuna parte del mondo. In Olanda sono mesi che stanno trattando perché le elezioni hanno restituito un Parlamento plurale, essendo la società plurale, ma questo non viene vissuto come un dramma, fa parte delle dinamiche politiche. È compito della politica cercare di ricomporre le fratture sociali che rendono disgregato il tessuto politico. Noi invece vogliamo forzare le cose.

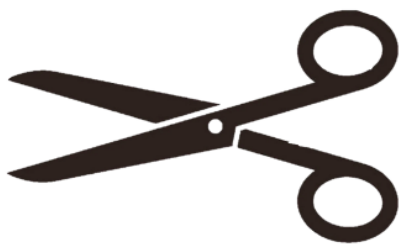
Forziamo tantissimo nelle Regioni e nei comuni, e forziamo in realtà anche a livello statale. Non possiamo nasconderci il fatto che abbiamo avuto due leggi elettorali dichiarate incostituzionali per violazione del principio di uguaglianza del voto: tre parlamenti eletti con una legge elettorale incostituzionale, non è mai successo in nessun altro ordinamento democratico! Dal 1994 a oggi abbiamo avuto quasi sempre governi di minoranza. Anche oggi il governo della destra è un governo che ha ottenuto i consensi del 44% di coloro che sono andati a votare. È un governo di minoranza non perché c'è l'astensione. È di minoranza perché ha avuto i voti di una minoranza di coloro che sono andati a votare. La maggioranza degli italiani non avrebbe voluto questo governo, eppure la destra oggi governa con il 60% dei parlamentari, in virtù di una legge elettorale scellerata che costruisce maggioranze artificiali ipertrofiche.

Qui, secondo me, sta il problema: non abbiamo la maturità politica e istituzionale di prendere atto che il pluralismo va governato, non represso. In questo, il ruolo del Presidente della Repubblica può certamente essere decisivo, perché in tutte le fasi in cui le tensioni arrivano al punto di rottura è suo compito trovare il modo di ricomporre le cose. Alle volte ci riesce, alle volte ci non ci riesce, ma questa è la sua funzione. Mentre noi con il premierato vorremmo metterlo nella condizione di non poter più svolgere questo ruolo delicatissimo. Ma attenzione, perché tutto ciò che non si ricompone, si rompe. E quando le cose si rompono, poi rimetterle a posto diventa ancora più complicato.

**Pietro Spirito** Vorrei tornare su un punto che finora non abbiamo affrontato. Dopo la riforma costituzionale del 2001 in realtà c'è stato un grande contenzioso tra lo Stato e le Regioni e la Corte Costituzionale ha svolto un ruolo molto importante - e molto faticoso, perché il contenzioso era particolarmente robusto - in qualche modo ricucendo ciò che la riforma aveva “rotto” in alcuni punti. Con questo quadro nuovo l'attuale Corte Costituzionale che ruolo può giocare? Cosa ci può aspettare dal punto di vista del pronunciamento che la Corte dovrà fare probabilmente sulla Costituzionalità di questa riforma Calderoli? Perché ormai sono pochi i punti di attrito: approvato alla Camera dei Deputati senza modifiche questo treno parte, a meno che la Corte Costituzionale non si pronunzi sulla incostituzionalità.

**Francesco Pallante** Le questioni sono due e mi paiono diverse. A partire dal 2001 la Corte Costituzionale è chiamata a svolgere un lavoro estremamente complicato volta a dare coerenza a una riforma che aveva molti elementi di incoerenza interni: è una riforma scritta molto male e richiede un grande sforzo interpretativo da parte della Corte Costituzionale per mettere chiaramente a fuoco quale sia il ruolo dello Stato e quale quello delle Regioni. In vent'anni la Corte emana centinaia di sentenze - qualcuno è arrivato a contarne 1800 -, per definire esattamente le competenze di un ente e dell'altro. Ora tutto questo con l'autonomia differenziata rischia di essere rimesso in discussione, per via della nuova ridefinizione delle competenze. Da un lato, ci saranno le questioni relative al funzionamento delle intese che dovessero essere raggiunte tra lo Stato e le Regioni. Le intese vanno recepite con legge e queste leggi sono ovviamente controllabili dalla Corte costituzionale, soprattutto nelle parti in cui vanno ad incidere sui diritti costituzionali. Un cittadino che dovesse veder conculcato o non

attuato fino in fondo un proprio diritto potrebbe rivolgersi alla magistratura, la quale potrà sollevare questione alla Corte Costituzionale sulla configurazione concreta delle competenze della Regione e dello Stato che la Corte sarà chiamata a giudicare. Il rischio concreto è di aprire una nuova stagione di contenzioso costituzionale, quando dopo vent'anni, dal 2001, avevamo finalmente iniziato a trovare un qualche assetto consolidato, anche se non definitivo perché non tutte le questioni sono state risolte. Dall'altro lato, più in generale, la Corte potrebbe intervenire sul disegno di legge Calderoli, che è una sorta di legge che definisce le procedure attraverso cui le Regioni potranno ottenere le nuove competenze. È una stranezza, perché, come detto, per ottenere le nuove competenze le Regioni devono stipulare un'intesa con lo Stato che dovrà essere recepita in legge, secondo la procedura dettata dalla legge Calderoli. Ma una legge non può vincolare un'altra legge, perché si tratta di fonti pari ordinate. Per vincolare una legge ci vorrebbe una legge costituzionale. Quindi il contenuto del disegno di legge Calderoli avrebbe dovuto essere proposto con una legge costituzionale, ma la sua approvazione avrebbe richiesto tempi più lunghi e maggioranze più ampie, e politicamente non lo si è voluto fare. Quella sulle procedure rischia quindi di risultare una legge inutile o, comunque, vincolante solo dal punto di vista politico. A ciò si aggiunge il problema che il disegno di legge Calderoli ha, a sua volta, molte incongruenze e viola diversi articoli della Costituzione, dall'articolo 5 sul principio fondamentale dell'unità nazionale, all'articolo 116 che esclude le Regioni speciali dall'autonomia differenziata (a cui Calderoli intende invece allargarla), all'articolo 119 che pone vincoli finanziari che vengono elusi, fino agli articoli 2 e 53, di cui già abbiamo parlato, sulla solidarietà economica tra connazionali.



## Livelli Essenziali delle Prestazioni e disuguaglianze

Mariella Volpe

*Economista, Forum Disuguaglianze e Diversità*

**Pietro Spirito** Gianfranco Viesti ha definito questi LEP una mistificazione: riescono a ridurre le disuguaglianze oppure come dice Gianfranco Viesti sono solo specchietto per le allodole?

**Mariella Volpe** Ringrazio molto dell'opportunità e della possibilità di segnalare ancora una volta, se ce ne fosse bisogno, l'estrema gravità di quello che sta accadendo. Il disegno di legge Calderoli è passato al Senato, sono state totalmente inascoltate le voci di autorevoli istituzioni – dalla Banca d'Italia alla Corte dei Conti, dall'Ufficio parlamentare di bilancio alla SVIMEZ – che hanno espresso perplessità e segnalato i possibili rischi, così come è stato mortificato il ruolo del Parlamento.

E questo apre un serissimo problema di metodo; quella della autonomia differenziata è una operazione che riguardando, da un lato, i reali diritti sociali esigibili da ogni cittadina e cittadino italiani, e, dall'altro, i meccanismi di finanziamento delle Regioni, sarebbe dovuto avvenire con un grande dibattito pubblico e, soprattutto, preservando il Parlamento nell'esercizio delle sue prerogative.

Ma veniamo al merito, e quindi alla domanda. Abbiamo detto moltissime volte che il problema non è l'autonomia in sé, ma questa autonomia, quella prevista dal Disegno di Legge Calderoli, che contraddice una serie di principi costituzionali, in particolare quelli di solidarietà, perequazione, unitarietà delle politiche pubbliche e il diritto a pari prestazioni a prescindere dal luogo di residenza.

Proprio quest'ultimo diritto dovrebbe appunto essere garantito dai LEP, i Livelli Essenziali delle Prestazioni, la cui importanza è sancita dall'articolo 117 della Costituzione e ribadita dalla legge 42 sul Federalismo fiscale a firma dello stesso Calderoli.

I LEP, detto in modo semplice, sono degli indicatori della misura effettiva dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti ad ogni cittadino e cittadina italiana, in condizioni di uniformità, di solidarietà e anche di efficienza. Quindi ovviamente sono il cuore del problema e dovrebbero essere anche il cuore del provvedimento. E' importante dire che non sono cose teoriche, sono oggetti vivi, sono scuole, mense scolastiche, assistenza agli anziani, prestazioni sanitarie, trasporto pubblico e così via. In definitiva sono il sogno di uguali diritti civili, sogno particolarmente importante in un Paese duale e fortemente sperequato come il nostro.

Ma i LEP, attraverso varie cancellazioni e varie *diminutio* sono sostanzialmente morti. Passerà il DdL sostanzialmente senza LEP, sia con riferimento alla definizione che con riferimento al loro finanziamento. O almeno c'è una previsione di tempi eterni, ma anche poco chiara che lascia ampi spazi di indefinizione, se si va a guardare il combinato disposto del Disegno di legge, del "milleproroghe" e della legge di bilancio 2023.

Perché non sono stati definiti e perché è difficile definirli? Perché il mancato finanziamento porta ad una cristallizzazione delle disuguaglianze? Quali sono – o almeno quali si cerca di ricostruire – i tempi per la loro attuazione?

Cominciamo con la definizione. L'errore a monte è stato quello di pensare che in tempi brevissimi – sei mesi erano previsti dalla legge di bilancio 2023 – i LEP potessero essere definiti, dalla

Commissione CLEP presieduta da Sabino Cassese e composta da autorevoli membri. Ora ai LEP si sta lavorando dal 2001 con la costituzione di innumerevoli commissioni e gruppi di lavoro e non si è mai riusciti ad arrivare ad una loro definizione, in parte per oggettive difficoltà statistiche poiché l'uso di diversi indicatori porta a risultati completamente diversi, ma soprattutto perché il passaggio dalla spesa storica a parametri oggettivi di fabbisogno, rende necessaria una sorta di mediazione degli interessi tra le diverse comunità e parti coinvolte.

In tutto questo periodo, si sono scontrate due concezioni di Livelli essenziali delle prestazioni: la prima, quella del mondo accademico, degli studiosi attenti al superamento delle disuguaglianze, rivolta più che altro alla ricostruzione dei fabbisogni aveva come obiettivo quella di individuare una modalità che “dal basso” (tecnicamente si dice con un processo *bottom up*) arrivasse alla definizione dei fabbisogni della popolazione, servizio per servizio, arrivando a dei livelli di prestazione essenziali.

La seconda concezione – che in tutti questi anni ha sposato soprattutto la Ragioneria generale dello Stato e che è poi quella che sta attualmente prevalendo – è una definizione di livelli minimi intesi come quelli che il sistema pubblico riesce a garantire in presenza di una dotazione di risorse limitata. Con un processo che viene definito *top down*, dall'alto verso il basso, si parte dalla “torta” delle risorse disponibili e attraverso un processo per approssimazioni successive si arriva alla determinazione dei LEP, pervenendo ad un riparto di un ammontare complessivo di risorse predeterminato per via esterna e non dissimile da quello attuale.

Ma questo è particolarmente grave in una realtà come quella “duale” italiana, poiché ipotizza che la spesa attualmente esistente sia in qualche modo quella giusta, tornando di nuovo alla spesa storica.

Ancora più complicata è la questione del finanziamento. Perché LEP senza finanziamento significa proprio spesa storica, e questo è ciò che il Disegno di legge Calderoli ipotizza: *“dall'applicazione della legge e dalle conseguenti Intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e al tempo stesso è garantita l'invarianza finanziaria (...) per le singole Regioni che non siano parte dell'Intesa”*.

Quindi la definizione dei LEP ha come obbligo il vincolo di bilancio. Non a caso i membri dimissionari del CLEP dichiarano letteralmente che *“finché non sono stati determinati tutti i LEP e non sono stati ridefiniti in relazione ai loro costi standard gli strumenti e i modi per assicurare a tutte le Regioni un'effettiva autonomia tributaria che consenta loro di finanziare integralmente i LEP medesimi, l'effettiva portata di questi principi resta indeterminata e indeterminabile”*.

E veniamo alla questione delle disuguaglianze, perché questo approccio porta ad una cristallizzazione delle disuguaglianze, mantenendo lo *status quo*, quello di un Paese caratterizzato, come sappiamo, da fortissimi squilibri della spesa pubblica che presenta una distribuzione territoriale non favorevole alle aree svantaggiate.

Dò qualche numero per toccare con mano lo stato degli attuali squilibri che verrebbero in qualche modo ad essere mantenuti: ad oggi il 70,7 % della spesa del settore pubblico allargato in Italia continua ad essere concentrato nelle Regioni del Centro Nord, solo il 29,3% nel Mezzogiorno. In termini monetari significa che ogni cittadino del Centro Nord si è avvalso mediamente di circa 15.400 euro pro capite rispetto agli 11.900 del cittadino del Mezzogiorno, con un divario medio di circa 3.500 euro pro capite nel 2022. Si è andati dai 18.846 della Lombardia ai 13.721 della Campania, dai 22.091 della provincia autonoma di Trento ai 14.374 della Sicilia. Questo a livello generale. Proviamo a guardare un caso specifico, quello della Sanità, che è un caso emblematico per due motivi: intanto perché il diritto alla salute è un diritto costituzionalmente sancito dagli articoli 3 e 32 della

Costituzione, ma anche perché la Sanità è uno dei casi di applicazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, i cosiddetti LEA.

Ed è emblematico questo caso, in cui i LEA esistono, ma essendo stati non integralmente finanziati e non adeguatamente monitorati, hanno determinato il mantenimento delle disuguaglianze. Quindi nella Sanità quali sono i problemi? Il primo, principale, è quello della inadeguatezza totale della spesa pubblica, che ha aperto uno *iato* sempre più grande tra aspettative che crescono (l'invecchiamento della popolazione, le esigenze di miglioramento del welfare e tanti altri fattori che non stiamo qui ad indagare) e spesa pubblica, che è rimasta invariata e di molto inferiore a quella di altri paesi europei: il rapporto spesa sanitaria/PIL in Italia è del 6,6% contro il 9,4% della Germania e 8,9% della Francia. Per allinearci al rapporto spesa sanitaria/PIL del Regno Unito occorrerebbero 20 miliardi annui, per allinearci a quello di Francia e Germania 40 miliardi annui.

In questo contesto, in cui LEA non hanno copertura finanziaria integrale, molte delle Regioni del Mezzogiorno risultano inadempienti, il divario è rimasto enorme, soprattutto dopo tutta la fase del Covid; ad esempio – con riferimento alla spesa in conto capitale, che è fondamentale per la sanità, perché significa ospedali e macchinari – a fronte di una spesa media nazionale di 41 euro, in Campania ne abbiamo 18, nel Lazio 24, in Calabria 27.

Questi numeri significano minore diritto all'accesso alle prestazioni sanitarie, minore prevenzione, maggiore mortalità in alcune aree, soprattutto mortalità infantile.

Applicare la spesa storica, come questo Disegno di legge alla fine prevede, significa che saranno le risorse disponibili a determinare i LEP e non i LEP a determinare le risorse disponibili.

La terza questione riguarda i tempi previsti da questo Disegno di legge. Devo dire che non è completamente chiaro, cioè il processo è anche abbastanza oscuro. In linea di massima sembra che il Disegno di legge all'articolo 3 definisca l'arco temporale complessivo: *“ai fini dell’attuazione dell’articolo 116 della Costituzione per l’individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni... il Governo è delegato ad adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi dell’articolo 1 della legge 197 del 2022”*, cioè del Bilancio di previsione 2023 e pluriennale 2023-2025, che in alcuni articoli dà i criteri per la determinazione dei LEP. Quindi l'orizzonte temporale sembra essere quello di 24 mesi.

Il decreto Milleproroghe del dicembre 2023 interviene su alcuni articoli della legge di bilancio, modificando alcune delle previsioni, in particolare quella che sopprime i famosi 6 mesi che erano stati dati alla Cabina di regia per predisporre uno o più decreti, e che come abbiamo visto, è risultata inattuata e questi 6 mesi vengono sostituiti con la dizione *“entro il 31 dicembre 2024”*: *“entro il 31 dicembre 2024 la Cabina di regia predispone uno più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in cui sono determinati ...”* e, nell'articolo successivo, *“qualora le attività della Cabina di regia non si concludano nel termine stabilito dal comma 795 – quindi qualora non si concludano entro il 31 dicembre 2024 – il Consiglio dei ministri d’intesa col Ministro dell’Economia Affari Regionali ... nominano un Commissario entro i trenta giorni successivi alla scadenza dei 12 mesi per il completamento delle attività perfezionate”*. Pertanto il termine ultimo è quello dei 24 mesi previsto dall'art. 3 del DdL, mentre il Milleproroghe definisce le tappe intermedie.

Il Disegno di legge Calderoli verrà comunque approvato e nei due anni prima dell'ipotetica definizione dei LEP l'intensità dell'azione pubblica verrà adattata alla ricchezza dei territori, vanificando appunto la sua funzione principale che dovrebbe essere quella di colmare i divari.



## LE MATERIE

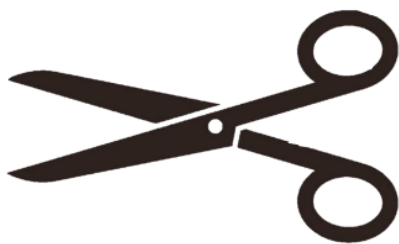
**Francesco Pallante**

**Anna Maria Bianchi** Prima di addentrarci nelle 23 materie e relative funzioni che possono passare all'esclusiva potestà delle Regioni che ne faranno richiesta, è importante capire cosa intendiamo per "materie", perché in molti casi, come spiega nel suo libro, si tratta di pure espressioni verbali.

**Francesco Pallante** Si effettivamente è un modo un po' semplificato di porre la questione, perché ogni materia si articola in molte funzioni diverse. E quali funzioni effettivamente saranno attribuite alle Regioni e quali rimarranno allo Stato è decisivo. Per avere un'idea più chiara, lo stesso Ministero per gli Affari Regionali sotto la guida del ministro attualmente in carica, cioè Roberto Calderoli, il principale fautore dell'autonomia differenziata, in un documento che avrebbe dovuto rimanere interno ma che è trapelato e dunque è diventato pubblico, ha calcolato che le funzioni riconducibili alle famose ventitré materie sono poco meno di cinquecento. Un numero davvero rilevantisimo.

Che cosa significa più nel dettaglio? Significa che non basta dire, per esempio: "la sanità". Che cosa è riconducibile in concreto alla materia della sanità? Alla sanità possono essere ricondotte moltissime cose diverse: dalla riorganizzazione interna delle ASL alla strutturazione complessiva del servizio sanitario regionale, alla disciplina dell'attività esterna rispetto all'attività che i medici prestano presso le strutture pubbliche, alla tariffazione delle attività che svolgono i privati per conto del settore pubblico, a tutto ciò che attiene ai farmaci, alla contrattazione integrativa, che significa pagare di più gli operatori sanitari sul territorio. Insomma, non basta dire "sanità" ma bisogna andare a vedere effettivamente che cosa è richiesto nello specifico dalle singole Regioni. E quello che può essere richiesto è davvero moltissimo. Dunque, bisogna fare un lavoro più attento, che complica naturalmente anche l'acquisizione di una adeguata consapevolezza da parte dei cittadini sull'argomento, ma che è un lavoro decisivo per capire effettivamente in che misura le Regioni chiedono o possono chiedere nuove competenze. In ogni caso, è certamente una misura molto incisiva.

Oltretutto, a incrementare la delicatezza di questo argomento è il fatto che se le Regioni non chiedono tutte le stesse funzioni, il risultato sarà che lo Stato manterrà alcune funzioni, quelle non richieste, soltanto su porzioni del territorio nazionale. Quindi una stessa funzione in alcune Regioni la eserciterà la Regione, in altre Regioni le eserciterà lo Stato, con la conseguenza che non avremo quello smantellamento delle strutture statali a favore delle strutture regionali che viene propagandato dai fautori dell'autonomia differenziata. In realtà avremo una duplicazione di strutture. C'è uno studio molto attento dell'Ufficio parlamentare di bilancio che dimostra come tutto ciò produrrà una moltiplicazione delle strutture e quindi un inevitabile aumento dei costi.



## Cosa succede alle materie oggi di esclusiva dello Stato (Art. Cost.117 secondo comma)

### n) Norme generali sull'istruzione – Istruzione (3 comma)

**Marina Boscaino**

*Insegnante e portavoce dei Comitati per il ritiro di ogni autonomia differenziata*

**Marina Boscaino** E' molto importante che si continui a parlare di autonomia differenziata in un momento come questo, particolarmente drammatico nella vita del Paese, in cui siamo appunto alle soglie dell'approvazione del provvedimento. Se e quando il Disegno di Legge Calderoli diventerà legge - e dunque individuerà le procedure attraverso le quali ciascuna Regione a statuto ordinario potrà chiedere da 1 a 23 materie - le Regioni potranno richiedere le “*norme generali dell'istruzione*”, materia inserita al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che oggi è di potestà legislativa esclusiva dello Stato; e “*istruzione*”, inserita al terzo comma dell'articolo 117, già oggi materia concorrente Stato -Regioni.

Perché questo scorporo? Perché la Costituzione, revisionata nel 2001, prevede l'assegnazione di competenze di potestà legislativa esclusiva dello Stato su alcune materie, tra cui appunto le “*norme generali dell'istruzione*”, che disegnano l'architrave imprescindibile del sistema scolastico che, in quanto tale, deve essere garantita a tutti e tutte, ovunque risiedano, anche in coerenza con il comma 2 dell'art. 3; la parte restante compete alla potestà concorrente stato-Regioni.

Cosa sono le norme generali dell'istruzione? Ce lo spiega perfettamente la Corte Costituzionale con la sentenza n. 200 del 2009, che sostanzialmente individua nel dettato degli articoli 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico; la libertà dell'insegnamento (comma 1 art 33); l'istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi che è un compito della Repubblica, (comma 2); il diritto di enti privati di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato, (comma 3); la parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (comma 4); la necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi, (comma 5). Passando all'art. 34, l'apertura della scuola a tutti (comma 1); l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (comma 2); il diritto degli alunni capaci e meritevoli - anche se privi di mezzi - di raggiungere i gradi più alti degli studi, comma 3; la necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto attraverso borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso (comma 4). La Corte Costituzionale aggiunge che, dalla lettura del complesso delle disposizioni costituzionali riportate, “*si ricava dunque uno degli ambiti riconducibili al concetto di Norme generali dell'istruzione*”. Le prescrizioni di tali artt. rappresentano «*la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale (...)*”

Quindi sostanzialmente, attraverso l'analisi di quanto prescritto negli articoli 33 e 34 della Costituzione che disegnano il sistema nazionale di istruzione, la Scuola della Repubblica, si capisce che le “*Norme generali dell'istruzione*” sono qualcosa che rappresenta tutto quello che la Repubblica può fare per rendere effettivo il diritto allo studio, la libertà d'insegnamento e per rendere la scuola

della Repubblica quello strumento che la Repubblica stessa ha in mano per rimuovere le disuguaglianze che esistono tra le persone, tra le donne e gli uomini all'interno del Paese, tra le cittadine e i cittadini, sulla base del principio di uguaglianza sostanziale.

Questo spiega per quale motivo le “Norme generali dell'istruzione”, che garantiscono questa funzione della Repubblica - e quindi uguale trattamento su tutto il territorio nazionale - siano attualmente di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Le prescrizioni di questi articoli rappresentano la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e richiedono di essere applicate in modo unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, mediante un'offerta formativa omogenea e della sostanziale parità dei trattamenti tra le bambine e i bambini, tra le ragazze e i ragazzi che usufruiscono dell'istruzione, che è un “*interesse primario*”, come dice la Corte, di “*rilievo costituzionale*”.

Tutto questo consente di comprendere perfettamente perché il passaggio delle “Norme generali dell'istruzione” dalla potestà esclusiva dello Stato alla potestà esclusiva delle Regioni minerebbe proprio alle fondamenta questa architettura e, al tempo stesso, l'uguaglianza dell'esercizio del diritto allo studio e dell'esercizio della libertà d'insegnamento, nonché tutte le tutele e le garanzie di cui la Corte ha parlato nella disamina degli articoli 33 e 34.

Esiste poi una parte residuale che riguarda sempre il tema dell'istruzione, che si trova invece nel comma 3 dell'articolo 117, cioè laddove sono declinate le materie che attualmente sono di potestà legislativa concorrente Stato e Regione e che sono l'istruzione e la ricerca scientifica e tecnologica. Quindi questo discorso riguarda anche l'università, che avrà sicuramente documento se e quando l'autonomia differenziata dovesse essere approvata e diventasse realtà. Benché, come si sa, il processo di autonomizzazione e di privatizzazione degli Atenei è ben più avanzato di quello delle scuole.

Teniamo presente che dal 2001, in virtù dell'inserimento nel comma 3 dell'articolo 117 della materia “istruzione”, si è creato un quadro molto frastagliato già oggi evidente.

Oggi al Ministero dell'Istruzione (e del Merito) resta una somma di attribuzioni che l'OCSE calcola come corrispondente al 52% del totale delle decisioni in materia di istruzione, mentre le altre sono state distribuite tra gli enti locali, le Regioni e gli uffici scolastici regionali.

I Comuni forniscono le funzioni accessorie alla scuola, cioè la refezione scolastica, i trasporti, le utenze delle scuole, e sono proprietari degli edifici adibiti a scuola d'infanzia, scuola elementare e a scuola media. Le scuole di istruzione di secondo grado fanno capo in linea di massima alle Province, salvo che in alcune Regioni che abbiano tenuto in mano questa materia. Le Regioni sono variamente attuatrici delle funzioni relative all'istruzione, che sono state parzialmente trasferite alle Regioni stesse dal decreto legislativo 112/98, e si occupano di assistenza scolastica e di formazione professionale. Gli uffici regionali, che sono statali, si occupano della sicurezza delle scuole, della formazione dei docenti di sostegno per gli alunni disabili per la formazione e l'aggiornamento del personale ATA e dei dirigenti scolastici.

Dobbiamo poi ancora fare ricorso ad altre due sentenze della Corte Costituzionale. La sentenza 309 del 2010, che afferma che l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale d'istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale assicurando, mediante un'offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che usufruiscono del servizio di istruzione. E poi la già citata sentenza 200 del 2009 che precisa, circoscrivendo i possibili effetti della parziale regionalizzazione operata nel 2001, con riguardo al sistema dell'istruzione e con riferimento ai diritti civili e sociali, che “*deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico - queste sono parole della sentenza - un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità delle singole Regioni nell'ambito della loro competenza concorrente in*



*materia di migliorare i livelli di prestazione e comunque il contenuto dell'offerta formativa e adeguandola in particolare alle esigenze locali”.*

A tutto ciò si aggiungono le conseguenze della riforma costituzionale dell'art. 81 – che ha introdotto l'equilibrio di bilancio in Costituzione – che, insieme ad una serie di opinabili scelte politiche trasversali, ha gravato enormemente sulla scuola negli ultimi decenni: gli enti locali e gli istituti scolastici non dispongono delle risorse finanziarie e umane necessarie ad esercitare i propri compiti in materia. Il combinato tra frammentazione delle competenze e contenimento di spesa condiziona il grave stato attuale della scuola italiana.

In questo quadro così composito, possiamo chiederci quali potrebbero essere le conseguenze dell'autonomia differenziata sulla scuola della Repubblica; o meglio, potremmo dire sulle “scuole italiane” perché se, come è prevedibile che sia, una gran parte delle Regioni chiedessero la materia “Norme generali dell'istruzione” e la residuale parte rimanesse allo Stato, si creerebbe davvero una Babele; ma, soprattutto, si avrebbe un nocumento enorme dal punto di vista culturale, dal punto di istituzionale e dal punto di vista delle pari opportunità per tutti e tutte.

Prendiamo, ad esempio, la preintesa del 2018 e poi del 2019 siglata dal Presidente della Regione Veneto Zaia e dal governo Gentiloni la Regione Veneto. Il Veneto, tra le tre Regioni che hanno già firmato le preintese, è quella che chiede tutte e 23 le materie. All'articolo 11 richiede proprio le “Norme generali dell'istruzione”: contratti, organico, ruoli, valutazione, mobilità ai trasferimenti, offerta formativa, formazione dei docenti, finalità e obiettivi, competenze in tema di parità (ovvero, sarà la Regione a decidere quali scuole private e a quali condizioni potranno essere parificate scuole private alle scuole pubbliche), modalità di quella che allora si chiamava “alternanza scuola lavoro” e oggi si chiama PCTO (percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento). Analoghe richieste vengono poste dalla pre-intesa della Lombardia con il governo. L'Emilia Romagna – addirittura – chiede la creazione di un sistema di istruzione e formazione professionale alternativo a quello statale. Le famiglie Emiliano romagnole sarebbero quindi chiamate a scegliere, sin dalla primaria, se iscrivere i propri figli in scuole statali o regionali, poste in concorrenza tra loro. Davanti a questo scenario, ci si rende conto, moltiplicando queste variabili per tante quante sono le Regioni, di un concreto rischio di tenuta dell'Unità della Repubblica.

Per entrare ancor più nel dettaglio, sottolineo che nelle “Norme generali dell'istruzione” rientrano una vastissima pluralità di materie fondamentali, tra cui la disciplina dell'obbligo scolastico, cioè il fatto che l'obbligo scolastico sia assolvibile ad una certa età o ad un'altra, per esempio; ma anche le norme sulla parità tra istruzioni scolastiche: la legge 62/ 2000 ha istituito la “parità scolastica”, che vuol dire che le scuole private, adempiendo ad una serie di requisiti, possono essere parificate alla scuola statale; qualora questa facoltà relativa alle norme sulla parità delle istituzioni scolastiche dovesse passare dal controllo dello Stato, come è attualmente, alla potestà esclusiva della Regione, potrebbero crearsi danni seri relativamente alla garanzia delle prerogative fondamentali della scuola della Repubblica, che è laica, pluralista, inclusiva e democratica.

Nelle “Norme generali dell'istruzione” rientrano le norme sulle classi di concorso per gli insegnanti, i curricula didattici vigenti nei diversi ordini di scuola, i criteri per le formazioni delle classi – tutti conoscono la decennale polemica sulle cosiddette “classi pollaio”. Siamo certi che la situazione non peggiorerà ulteriormente? La diminuzione dei fondi, progressivamente alienati alla scuola della Repubblica, ha portato fisiologicamente ad un aumento di un numero degli alunni e delle alunne per ogni classe, perché raggruppare più alunni sotto un unico insegnante o sotto un unico consiglio di classe, ha di risparmiare posti di docenza e di personale ATA e quindi stipendi. Pensate se questo non fosse più garantito dalle norme, pur imperfette, generali, determinate dallo Stato, ma dovesse essere prerogativa esclusiva della Regione; oppure se lo diventassero l'organizzazione didattica delle scuole primarie, oppure i criteri e i parametri per la determinazione degli organici o la costituzione di reti territoriali tra le scuole per la definizione dell'organico in rete. Pensiamo altresì all'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, alla formazione degli insegnanti, alle norme e ai criteri relativi alla valutazione. Un sistema di valutazione che oggi verte su una norma che impegna tutta

la Repubblica Italiana, da Pantelleria a Sondrio, potrebbe essere scompaginata laddove la singola Regione dovesse individuare le proprie norme per i criteri per la valutazione; così come per la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo.

**Anna Maria Bianchi** Ci sono due aspetti che mi stanno molto a cuore: che ne sarà dell'identità culturale comune di tutte le italiane e gli italiani, che nasce soprattutto grazie alla scuola e ai programmi scolastici comuni, che sono anche un modo di tramandare la nostra storia, la nostra memoria? Ma ancora prima: qual è la funzione della scuola? Dovrebbe essere quello di formare dei cittadini e delle cittadine ma anche delle persone, stimolare una visione critica della realtà, tramandare i valori costituzionali e sviluppare nuove prospettive per il futuro. Oggi si rischia che le maggioranze politiche regionali del momento decidano che invece la scuola è una sorta di fabbrica dei lavoratori e che non è più importante formare persone ma cervelli e mano d'opera utili alle aziende e alle attività produttive del territorio.

**Marina Boscaïno** Sono due punti assolutamente fondamentali su cui noi dei Comitati per il Ritiro di ogni Autonomia Differenziata ci siamo battuti moltissimo. Alberto Asor Rosa ebbe a dire che la scuola è la "spina dorsale" della Repubblica. C'è un importantissimo e famosissimo discorso del costituente Piero Calamandrei che recita: *La scuola, come la vedo io, è un organo "costituzionale". Ha la sua posizione, la sua importanza al centro di quel complesso di organi che formano la Costituzione. Come voi sapete (tutti voi avrete letto la nostra Costituzione), nella seconda parte della Costituzione, quella che si intitola "l'ordinamento dello Stato", sono descritti quegli organi attraverso i quali si esprime la volontà del popolo. Quegli organi attraverso i quali la politica si trasforma in diritto, le vitali e sane lotte della politica si trasformano in leggi. Ora, quando vi viene in mente di domandarvi quali sono gli organi costituzionali, a tutti voi verrà naturale la risposta: sono le Camere, la Camera dei deputati, il Senato, il presidente della Repubblica, la Magistratura: ma non vi verrà in mente di considerare fra questi organi anche la scuola, la quale invece è un organo vitale della democrazia come noi la concepiamo. Se si dovesse fare un paragone tra l'organismo costituzionale e l'organismo umano, si dovrebbe dire che la scuola corrisponde a quegli organi che nell'organismo umano hanno la funzione di creare il sangue [...].* Il discorso è del 1950 e individua la scuola come organo centrale della democrazia del Paese.

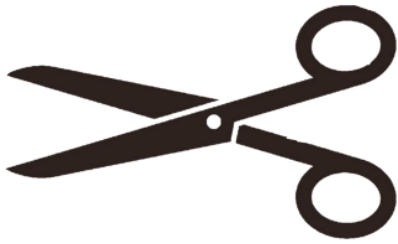
Non a caso i costituenti hanno assegnato due articoli della Costituzione al tema dell'istruzione, mentre alla sanità uno solo, l'art. 32, proprio perché quegli articoli, quel dispositivo che detta le "Norme generali dell'istruzione" doveva rappresentare la deterrenza perché non accadesse più ciò che era accaduto durante il ventennio. Il fatto che saranno gli Uffici Scolastici Regionali a elaborare le norme sulla scuola delle potenziali 20 "monadi" scolastiche (tante quante le Regioni) - la scuola del Piemonte, la scuola dell'Abruzzo, la scuola della Calabria - fa capire che quei principi sacri sanciti dagli artt 33 e 34, preposti alla formazione di una cittadinanza consapevole la formazione del cittadino e della cittadina consapevoli, verrebbero profanate. Basta pensare alla libertà dell'insegnamento, che non è la libertà di andare in classe e di far quel che si vuole; ma la libertà di assumere metodologie e contenuti sulla base di contenuti stabiliti, privilegiandoli o declinandoli nella maniera, nello stile didattico e pedagogico, nello stile culturale di ciascuno di noi. Tutto ciò garantisce il pluralismo, che è un principio supremo della scuola della Repubblica, che si riverbera in democrazia del Paese. Si pensi, infine, a un ufficio scolastico regionale, orientato politicamente, che recluti il personale docente. E' molto probabile, anche a non voler essere particolarmente pessimisti, che ci saranno delle vie privilegiate o che quantomeno si tenderà a creare un "identikit" di insegnante che risponda a determinati prerequisiti, possibilmente "usi ad obbedir tacendo". Tutto ciò costituirebbe un nocumento non solo per studenti e studentesse e per quei singoli lavoratori e lavoratrici; ma per la collettività, perché dalla scuola della Repubblica, come appunto dice Calamandrei, si irrorano di linfa tutti gli altri organi della democrazia costituzionale.

Il presidente del Veneto Zaia ha dichiarato che "in Veneto sette persone su dieci parlano e pensano in Veneto", a prescindere dalle classi sociali, oppure che "non si capisce per quale ragione la storia di una repubblica millenaria come quella di Venezia debba essere liquidata in tre righe nei libri di

storia”; sempre Zaia da tempo che la Regione Veneto tiene già corsi per formare i docenti che insegneranno Storia veneta; e per sperimentare l’affiancamento della lèngua veneta all’Italiano.

La scuola della Repubblica, allo stato attuale delle cose, rappresenta uno dei capisaldi di maggiore unità, — culturale, ideale, professionale, — del Paese. La sostanziale unicità dei programmi, elementi fondamentalmente comuni nella formazione degli insegnanti, la loro circolazione, per quanto difficile e precaria, fra una Regione e l’altra del paese, il senso di stare facendo un lavoro comune è stato un collante della nostra identità culturale. La ricerca dell’unità culturale e linguistica diviene ricerca, più consapevole e ferma, di quella politico-istituzionale, e non è azzardato dire che la seconda non si sarebbe manifestata e imposta senza la ricerca secolare della prima. Quando l’Italia fu riunita, dopo secoli di divisione, non c’è ombra di dubbio che i padri costituenti affidassero alla scuola un compito primario di autoriconoscimento e unificazione.

Si pensi poi all’inserimento degli studenti disabili. Noi abbiamo la scuola più straordinaria d’Europa da questo punto di vista, cioè una scuola che si attiene al primo comma della l’articolo 34 della Costituzione, un comma semplicissimo ma che a me fa venire i brividi: *“la scuola è aperta a tutti”*. Vuol dire che noi abbiamo una scuola che riconosce, valorizzandola, la diversità. La diversità di sesso, di etnia, di condizioni fisiche, di condizioni mentali, di colore della pelle o di religione. E che la scuola è di tutte e tutti, nel riconoscimento della persona umana. La scuola italiana e ha determinato, soprattutto fino agli anni Ottanta, un processo inclusivo, che l’ha resa così grande e che non esiste in nessun altro Paese europeo. Immaginatevi in Veneto che cosa può succedere da questo punto di vista: voi avrete letto della sindaca di Monfalcone che voleva chiudere le moschee; da ultimo, dopo gli accadimenti in una scuola di Milano, la proposta di limitare al 20% gli alunni stranieri nelle classi. Infine, consideriamo anche che questo determinerà un ulteriore esodo dalle scuole del Sud dalle scuole del Nord seguendo l’identico esito che ha minato il sistema universitario del Sud. E che la differenziazione tra scuole regionali porterà naturalmente all’abolizione del valore legale del titolo di studio. Perché? Perché un titolo di studio preso al liceo classico di Rieti, non sarà più equipollente, com’è attualmente, a quello preso a Belluno. Perché? Perché uno sarà erogato dalla scuola del Lazio, che avrà una determinazione diversa, una caratterizzazione diversa dalla scuola del Veneto.



## s) Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Gaetano Benedetto**

*Presidente Centro Studi WWF*

**Gaetano Benedetto** Nel febbraio del 2022, cioè soltanto 2 anni fa, è stata approvata una riforma costituzionale che ha introdotto in maniera esplicita “la tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, anche nell’interesse delle generazioni future” integrando l’Articolo 9 della Costituzione. Questa riforma è stata accompagnata da un’altra riforma costituzionale contestuale che integrando questa volta l’art. 41 ha introdotto il limite della tutela ambientale all’attività economica. In concreto questo significa che l’attività economica, la libera impresa e non solo, non può operare in contrasto con la tutela dell’ambiente e con la tutela della salute.

La prima domanda che mi sento di porre, forse in maniera provocatoria ma non tanto, è se questa riforma costituzionale del 2022, rende ancora possibile una previsione di autonomia regionale differenziata che, certo previa intesa con tra Regioni e Stato ratificata per legge, possa ancora riguardare anche la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Aver cioè introdotto la tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità tra i principi fondamentali della Repubblica, mantiene ancora integra la scelta del legislatore fatta con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 secondo cui anche queste materie possono essere oggetto di autonomia differenziata? I

Il WWF, nell’ambito di un grande lavoro di analisi rimasto in buona parte inascoltato, ha posto questa domanda al Senato dove l’autonomia differenziata è stata discussa prima in Commissione Affari Costituzionali e poi approvata in Aula. Ha inoltre posto un quesito da considerarsi a monte rispetto a questo e riguarda il tema generale delle procedure che devono seguire le intese Stato – Regioni relativamente le materie cosiddette di legislazione concorrente tra Stato e Regioni rispetto a quelle di legislazione esclusiva dello Stato tra cui rientra la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Rispetto queste possibili intese il legislatore sta oggi scegliendo di trattare in modo uguale queste due tipologie di materie, Dunque il legislatore non distingue proceduralmente i termini per cui arrivare all’intesa sulle materie concorrenti rispetto a quelle esclusive dello Stato e nel non distinguerle non tiene in alcun conto la riforma costituzionale del 2022 che ha introdotto la tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione.

Detto questo la nostra preoccupazione è tutt’altro che astratta, non è cioè solo di carattere formale o meramente giuridico

Già oggi le Regioni nell’applicazione della normativa quadro in materia ambientale hanno sviluppato legislazioni significativamente diverse seppur tutte all’interno della cornice della normativa quadro relativa ai vari temi di questa materia. Pensiamo ad esempio all’applicazione regionale delle normative nazionali in tema di aree protette dove le forme istitutive dei parchi regionali o delle riserve regionali sono appunto significativamente diverse da Regione a Regione. Pensiamo ad esempio anche alla gestione dei rifiuti dove la traslazione regionale della normativa nazionale ha prodotto performance profondamente difformi. Ancora come esempio, analogamente all’attività di bonifica dei siti inquinati dove, come sappiamo, abbiamo siti di bonifica di interesse nazionale e siti di bonifica di interesse regionale.

Le norme di riferimento nazionale sono lo stesso mentre i termini applicativi regionali sono spesso molto diversi. Questo significa che non è detto che a fronte di un sistema formale di garanzie uguali

per tutti, quale quello che viene dichiarato e previsto all'interno della proposta di legge sull'autonomia differenziata attraverso la previsione dei cosiddetti Livelli Essenziali di Prestazioni, si possa sufficientemente garantire una tutela dell'ambiente omogenea su tutto il territorio nazionale. E ricordiamoci che dietro la tutela dell'ambiente ci sono anche diritti della persona come il diritto all'ambiente salubre, diritti che devono essere garantiti in modo uguale per tutti indipendentemente dalle Regioni in cui le persone abitano e si vivono.

Provo a spiegarmi un po' meglio. Se noi pensiamo a un sistema naturale, ad esempio ad una foresta o ad un fiume, evidentemente non immaginiamo sistema naturale necessariamente tutto all'interno di un confine amministrativo qual è quello di una Regione. Pensiamo ad esempio al Po che fa da confine addirittura tra Regioni e scorre in un territorio amplissimo che va dalle Alpi del Piemonte sino al mare Adriatico tra Emilia Romagna e Veneto. Sempre come esempio pensiamo a tutto un sistema forestale che degli Appennini che è continuo e sta a cavallo di Regioni come l'Umbria, la Toscana, le Marche e poi ancora più a Sud con l'Abruzzo ed oltre. Come possiamo pensare di avere una competenza sulla tutela che gestendo in modo difforme questi elementi, che hanno carattere naturale inscindibilmente unitario, di fatto fraziona la tutela in competenze amministrative differenziate che si fermano sul confine di una Regione anziché di un'altra? Questi ambienti naturali devono avere una tutela che deve essere innanzitutto omogenea, e quindi deve essere coerente da una parte e dall'altra del confine amministrativo di ciascuna Regione territorialmente interessata dalla loro presenza.

Se rispetto a questi contesti naturali omogenei una Regione chiede un'autonomia gestionale sulla propria parte di competenza, seppur all'interno di un sistema definito da comuni livelli essenziali di prestazione (ma poi vedremo qual è il problema sui livelli essenziali di prestazione riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), questa autonomia gestionale deve essere coerente e a incastro, come un puzzle, che le Regioni che sono territorialmente competenti per altre parti di questi ambienti naturali ovvero habitat o ecosistemi. Questo, ben al di là di ogni dichiarazione formale posta anche per legge, nell'attuale sistema non è assolutamente detto.

La definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione in materia di tutela ambientale, e in particolare in materia di tutela degli ecosistemi, è molto, molto, molto complicata. Proviamo ad approfondire questo argomento che è spinoso cercando alcune semplificazioni.

L'oggetto del trasferimento potenziale di competenze (potenziale perché una Regione che proponga allo Stato una proposta d'intesa potrebbe non chiederla su tutte le materie richiamate dall'art. 116 della Costituzione) in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Questo è la definizione esatta; tutela dell'ambiente ed dell'ecosistema. L'oggetto dell'intesa è la tutela, ma occorre ben comprendere dove e come si applica. La Corte Costituzionale ha provato a distinguere tra la tutela dell'ambiente e la tutela dell'ecosistema. La tutela dell'ambiente secondo la Corte Costituzionale è quella più relativa alla sfera umana, la tutela dell'ecosistema si riferisce ad una sfera dove la natura viene considerata in quanto tale, cioè in sé. Se pensiamo che l'ecosistema è quell'insieme di biodiversità che caratterizza un territorio anche in relazione ad un serie di servizi che garantisce, come ad esempio lo scambio dell'ossigeno, il trattenimento delle acque operato dal suolo e purificate sino alla falda, la fertilità del suolo stesso, servizi che per questo si chiamano appunto "ecosistemici" si chiamano appunto che devono essere garantiti, e quindi tutelati, nel nome di un interesse collettivo indipendentemente dalla loro collocazione geografica. Un sistema forestale che ad esempio garantisce una determinata qualità dell'aria e che sta in determinata Regione magari lontano da un'area urbanizzata che sta in un'altra, può essere comunque funzionale a quell'area urbanizzata. L'aria buona, esattamente come quella inquinata, è mobile e per cui è evidente che ci sono delle connessioni fisiche e spaziali che prescindono dai confini amministrativi che abbiamo posto sul nostro territorio.

Ma se per la tutela dell'ambiente, quella che la Corte Costituzionale definisce più inerte della sfera antropica, abbiamo dei riferimenti e parametri che sono stati molto elaborati, e sono quelli dei controlli ambientali che il sistema delle Agenzie Regionali per l'Ambiente pongono in essere per controllare ad esempio le varie forme di inquinamento dell'aria, dell'acqua e via dicendo, e se questi parametri usati appunto per le prestazioni di controllo possono essere elaborati in maniera relativamente semplice per individuare i Livelli Essenziali di Prestazione uguali per tutte le Regioni e quindi per tutti per questo specifico ambito, cioè quello della tutela dell'ambiente, altrettanto non possiamo la tutela dell'ecosistema, cioè per la tutela della biodiversità (e non solo) che è funzionale al mantenimento dell'ecosistema. Le analisi per la determinazione di parametri attendibili in tale settore è in corso e sta impegnando il mondo scientifico, dunque si tratta di analisi che non possono essere rimessa a competenze giuridiche quali quelle della commissione nominata dal Governo per i Livelli Essenziali di Prestazione. Devo dire che su questo argomento questa commissione presieduta dal professor Cassese è stata intellettualmente onesta perché pur avendo definito come titolo i livelli essenziali di prestazione anche per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha ammesso i propri limiti di analisi non avendo al proprio intero competenze diverse da quelle giuridiche.

Nel momento in cui stabilisce che servono i Livelli Essenziali di Prestazione per procedere alle intese tra Stato e Regioni il Governo e il Parlamento devono prendere atto che per quanto riguarda le materie ambientali e in particolare le materie legate alla tutela dell'ecosistema questi livelli non sono ancora definiti in modo puntuale. Sono elencati come titoli, ma non definiti come sistema secondo parametri che li renda misurabili, quindi riscontrabili, quindi "prezzabili", cioè quantificabili anche sotto un profilo economico al fine di poter prevedere le risorse possono garantire queste prestazioni. Pertanto, anche da un punto di vista anche meramente logico, dovremmo dire che non essendo stato definito ancora il termine del Livello Essenziale di Prestazione per questi ambiti non si dovrebbe procedere alle intese per quanto riguarda il complesso della materia ambientale. In realtà però non è così, tant'è vero che l'ambiente è stato già oggetto di richiesta d'intesa da parte delle tre Regioni che allo Stato hanno presentato nella scorsa legislatura proposte d'intesa, cioè la Lombardia, l'Emilia Romagna ed il Veneto. Sebbene in maniera diversa in tutte e tre le proposte d'intesa ci sono argomenti che riguardano la tutela ambientale. Tutte e tre le proposte trattano di bonifiche, tutte e tre trattano di rifiuti, tutte e tre chiedono maggiore autonomia sugli ambiti demaniali e poi ci sono varie "follie". la Regione Veneto ad esempio chiede autonomia per quanto riguarda la gestione della laguna di Venezia, tranne il MOSE... siccome si tratta di un costo è evidente che non intende assumerselo. Altro esempio: la Regione Lombardia chiede autonomia per quanto riguarda l'attività venatoria, addirittura chiede di prescindere dai pareri dell'Istituto Nazionale di fauna selvatica, quasi che la fauna e l'avifauna non si muovessero da una Regione all'altra, quasi non di fossero ripercussioni nel momento in una Regione dovesse essere abbattuta una specie senza considerare quanto questa è presente in altre Regioni.

I temi della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi non è per nulla da escludersi che, indipendentemente dalla corretta definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione, possano essere tra quelli che saranno oggetti di intese, sempre che la normativa proposta dovesse concludere il proprio iter parlamentare alla Camera in termini analoghi a quelli del Senato.

Noi oggi però stiamo ponendo il problema di cogliere l'occasione per riuscire a definire i L.E.P. su queste materie anche indipendentemente da quello che è l'ipotesi dell'autonomia differenziata. Definire il livello essenziale di una prestazione di tutela che indipendentemente dall'autonomia differenziata lo Stato dovrebbe garantire è infatti comunque fondamentale per riuscire a capire, ad esempio in un piano economico pluriennale, quali sono i costi che noi dobbiamo garantire questa tutela; per riuscire a comprendere quanto costerebbe preservare davvero i nostri ecosistemi, per riuscire ad avere una quantificazione economica di come garantire la qualità dell'aria, dell'acqua e quindi la qualità della vita che dev'essere uguale per tutti indipendentemente dalla Regione di

appartenenza. E questa quantificazione sarebbe appunto comunque fondamentale perché darebbe una possibilità di una programmazione pluriennale con obiettivi puntuali, magari progressivi.

Il tema della definizione dei L.E.P. in campo ambientale ha altri due elementi di problematicità. Sono elementi che potremmo definire “dinamici”.

Noi abbiamo ancora da capire come la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e della biodiversità, esattamente ai sensi dell’articolo 9 della Costituzione, possa essere garantita effettivamente anche nell’interesse delle generazioni future. Noi dobbiamo garantire una tutela che non è per oggi, intendendo con oggi sia questo momento, cioè il presente, che la nostra vita intesa come prossimi anni; dovremmo infatti garantire la vita in termini prospettici, quindi le generazioni future. La tutela che la Costituzione ora ci chiede deve essere una tutela che guarda in avanti, oltre il presente. Questo non vuol dire che si tratti di una tutela statica, prettamente conservativa, anzi dev’essere attiva e in quanto tale deve venire tarata progressivamente. E’ questo un secondo elemento di riflessione, quello della taratura progressiva del livello di tutela, perché non siamo di fronte ad una situazione stagna, fissa, siamo di fronte a impatti crescenti. E’ dunque logico pensare che impatti crescenti necessiterebbero di tutele crescenti. E’ dunque necessario immaginare una tutela capace di adeguare i propri livelli di prestazione anche in funzione degli aumenti di pressione che i beni da tutelare registrano; basti pensare ad esempio gli inquinamenti, il consumo del suolo, la fertilità, le acque e via dicendo.

Come abbiamo detto riuscire quindi a definire i Livelli Essenziali di Prestazione è già un problema in sé, riuscire a definirli in maniera prospettica nell’interesse delle generazioni future costituisce un problema aggiuntivo; riuscire poi a definirli in maniera proporzionale rispetto agli impatti crescenti è un terzo problema ancora. Ci sono dunque elementi di difficoltà intrinseca che non si riesce al momento a capire come debbano essere gestiti. Nonostante ciò si dice che in realtà non c’è da preoccuparsi perché, non ci sono soltanto i Livelli Essenziali di Prestazione a costituire riferimento obbligatoria per quanto riguarda le prestazioni anche della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ma anche l’obbligo di adeguamento alle normative nazionali ed alle disposizioni comunitarie di riferimento.

Su questo si apre purtroppo un’altra questione che crea nasce dalla differenza enorme tra che l’aspetto formale delle norme e quello sostanziale della loro applicazione reale. Sull’aspetto formale, è innegabile che abbiamo disposizioni chiare sia rispetto la normativa comunitaria che la normativa nazionale ambientale, chiarissime soprattutto per quanto riguarda le normative cosiddette “quadro”. Sull’aspetto applicativo, dobbiamo invece prendere atto di due cose: il contenzioso costituzionale incredibile che le Regioni hanno posto in essere su qualunque materia di carattere ambientale, il pesante contenzioso comunitario che tra alti e bassi da sempre abbiamo sull’applicazione non coerente delle direttive ambientali.

Dalle norme di tutela del paesaggistica e delle aree protette, a quelle sui rifiuti, dalla gestione dei fiumi all’attività venatoria, moltissime sono le materie contestate nella loro applicazione dalle Regioni in Corte Costituzionale che ha dovuto più volte ribadire come lo Stato abbia competenza di legiferare su dette materia fissando parametri sono poi i paletti essenziali della tutela che veniva posta, criteri che non possono essere solo definiti come minimi nel momento in cui vengono applicati, ma criteri che devono essere adeguati e non riducibili al momento della loro applicazione. Dunque il concetto di “adeguato” è molto diverso rispetto a quello di “minimo” a cui molto si avvicina quello di “essenziale” di cui i L.E.P. .

L’altro aspetto che dobbiamo considerare è quello del contenzioso comunitario, cioè le procedure di infrazione aperte per anni ed alcune delle quali continuano su una serie di materie ambientali quali appunto quella della gestione delle acque, quella dei rifiuti, quella sulla tutela della fauna e non solo.

Rispetto al dibattito in essere il paradosso sta nel fatto che queste materie su cui sono aperte le vertenze comunitarie sono materie di applicazione regionale, per cui si tratta di una situazione dove già oggi in assenza di regionalismo differenziato, in assenza di intese de trasferiscono competenze, registriamo difformità molto evidenti nell'applicazione della normativa ambientale pur essendo la normativa comunitaria, quella normativa statale, quella delle leggi quadro, uguale per tutte le Regioni e quindi teoricamente omogenea nell'applicazione regionale. Possiamo dunque immaginare le mille scappatoie che ancor più possono crearsi in una situazione quale quella che si apre attraverso il sistema della del regionalismo differenziato.

Avanziamo altre due osservazioni per concludere questa riflessione. Una prima che riguarda quella dell'applicazione effettiva della prestazione indicata dai L.E.P, la seconda che riguarda la possibilità di creare delle scappatoie rispetto a questi che portano ad applicazioni difformi.

Per quanto riguarda l'applicazione va ricordato che al sistema dei Livelli Essenziali di Prestazione corrisponde un sistema di diritti che sono dei cittadini e che devono essere comunque garantiti anche nelle Regioni che non dovessero avanzare richieste di maggiore autonomia allo Stato. Ripetiamo che su questi aspetti la norma da un punto di vista formale è chiara, indipendentemente dalle Regioni che lo chiedono rispetto a quelle che non lo chiedono i diritti devono essere comunque garantiti a tutti. Una prestazione fissata dai L.E.P. in qualunque ambito tematico e su qualunque materia ha però un costo, come questo viene corrisposto? Avviene attraverso un'autorizzazione a un trattenimento fiscale che viene riconosciuto alle Regioni che raggiungono con lo Stato l'intesa per una maggiore autonomia previa approvazione del Parlamento; il trattenimento fiscale diretto da parte delle Regioni sarebbe proporzionale alle prestazioni che vengono riconosciute, quindi trasferite, e l'autorizzazione a questo fa parte delle intese stesse ed è quindi autorizzato per legge tramite l'approvazione per legge delle intese. Dunque nel momento in cui è un'intesa viene approvata questo trattenimento fiscale a favore della Regione che l'ho sottoscritta è immediatamente esecutivo. Come si fa però a garantire i Livelli Essenziali di Prestazioni anche alle altre Regioni che non sono interessate o sottoscrivere intese con lo Stato per avere maggiori forme di autonomia? La norma in discussione afferma che questi debbano essere comunque garantito, pertanto si deve comunque garantire il costo di queste prestazioni ed è la solo la norma finanziaria a poterlo fare. La spesa sarà in crescita perché detraendo dall'ammontare complessivo il trattenimento fiscale operato dalle Regioni che avranno riconosciute le intese, che al momento sono anche le Regioni col maggiore gettito fiscale, ovviamente diminuisce il dividendo per le altre Regioni, lo Stato dovrebbe quindi compensare tramite la legge finanziaria. Ma mentre per alcune Regioni avremmo un sistema automaticamente operativo perché il trattenimento fiscale sta nelle intese approvate per legge, la legge finanziaria a cui sono rimesse le prestazioni per le altre Regioni diventa una cabala, una scommessa che ogni anno verrebbe giocata sulla base delle disponibilità economiche dello stato, dei disavanzi ecc. E questo vale per tutte le materie oggetto dei L.E.P, non vale solo per la tutela dell'ambiente.

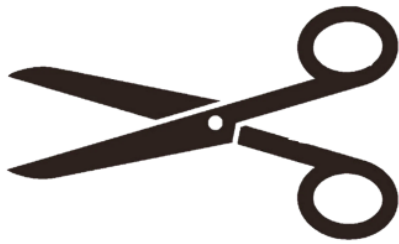
Ultima questione relativa alla possibilità di applicazioni difformi. Come abbiamo più volte detto le intese sono approvate per legge. Si tratta di leggi successive a questa di cui ora stiamo discutendo che approva i criteri del regionalismo differenziato. Questa norma in discussione non è legge costituzionale, bensì ordinaria e questo produce una conseguenza potenziale. L'intesa Stato – Regione per il riconoscimento di particolare forme di autonomia come abbiamo detto dev'essere approvata per legge che per la procedura che segue è da considerarsi "aggravata". Anche per questo motivo, e non solo per quello di ordine temporale per cui una norma successiva può sempre modificare una norma precedente, la legge che approva l'intesa Stato – Regione può prevedere deroghe alla legge ordinaria che stabilisce i termini generali del regionalismo differenziato di cui stiamo discutendo. Per cui possiamo ben dire che abbiamo una situazione dove non è per niente detto che quello che stiamo oggi fissando, o cercando di fissare per legge, non troverà forme di deroga all'interno della ratifica per legge delle varie intese. E questa osservazione specifica è stata fatta presente non certo da me e



non tanto dal WWF, ma da vari Professori di Diritto Costituzionale nelle audizioni al Senato, osservazione rimasta inascoltata.

**Pietro Spirito** io volevo affrontare un altro tema , il combinato disposto delle materie, quelle che vengono devolute alle Regioni peggiora ulteriormente il quadro istituzionale. Perché oltre all'ambiente ci sono le grandi infrastrutture. Le grandi infrastrutture sono soggette alla Valutazione di Impatto Ambientale, strategica o ordinaria. Nel momento in cui queste due materie passano alle Regioni cosa accadrà? Che si fa la VIA nelle Regioni che non assumono in titolarità esclusiva la materia dell'ambiente e invece si fa la VIA regionale per le Regioni che hanno l'ambiente come materia propria? Mi pare che l'Arlecchino diventa a questo punto Pulcinella.

**Gaetano Bendetto** Non v'è dubbio che si crea anche una difformità potenziale sui criteri valutativi. Dopodiché alcuni sostengono che le materie andranno non soltanto per competenza territoriale ma anche per competenza di finanziamento. Un po' come le grandi opere riguardo al PNRR che hanno una via particolare dedicata. Prendiamo sempre come cartina di tornasole le bozze d'Intesa che son state depositate dalle Regioni Veneto, Emilia Romagna e Lombardia, prima al Governo Gentiloni e poi al Governo Conte, intese che son state anche oggetto di una prima trattativa, troveremo esattamente questo problema potenziale visto che la richiesta di maggiore autonomia sulle valutazioni ambientale è in esse presente. Ricordo che il Professor Bertolissi, costituzionalista dell'Università di Padova che è stato anche il capo delegazione della Regione Veneto nella trattativa avuta sulla richiesta di intesa da questa avanzata (ricordo che il Professor Bertolissi è membro della Commissione nominata dal Ministro Calderoli per dirimere la questione dei Lep) ha affermato che sulle intese bisognerà ripartire da quel lavoro che è stato fatto. Quindi nell'ambito delle nuove intese questo tema delle valutazioni ambientali e delle competenze delle valutazioni ambientali verrà molto probabilmente ripreso richiamato. E' chiaro che le Regioni chiederanno maggiore autonomia per le valutazioni ambientali. Non a caso prima in materia di caccia ho citato la Regione Lombardia che ritiene che le valutazioni per gli abbattimenti non devono riguardare l'Istituto Nazionale Fauna Selvatica ma devono riguardare l'analogo Istituto Regionale. Ma c'è ben di più. Basti considerare il comparto opere pubbliche su cui ad esempio le Regioni Lombardia e Veneto hanno già chiesto autonomia anche in relazione ad un trasferimento di competenza sostanzialmente di tutte le infrastrutture demaniali, ferrovie, autostrade, portualità e via dicendo, ci possiamo rendere conto di come la differenziazione dell'approccio rischia di portare delle disuguaglianze enormi non solo gestionali, ma anche nella tutela degli interessi pubblici a cui le valutazioni ambientali preventive sottendono e con esse anche alla tutela dei diritti dei cittadini potendo così produrre disuguaglianze sul territorio nazionale.



## s) Tutela dell'ambiente – Tutela degli animali

**Gianluca Felicetti**

*Presidente LAV*

**Pietro Spirito** Questa vicenda dell'autonomia differenziata, oltre a interessare gli animali a due zampe, riguarda gli animali in generale, perché la normativa entra a piedi uniti nella regolamentazione dell'ambiente, quindi in tutta una serie di materie che riguardano la tutela e la salvaguardia della natura e degli animali. Quali sono gli impatti che tu immagini all'approvazione di questa riforma? E quali sono i nuovi rischi che corriamo nel futuro?

**Gianluca Felicetti** Innanzitutto i rischi già li stiamo vivendo, e da anni, per una autonomia, o meglio, per una interpretazione di fatto antitetica a quelle che sono le direttive europee e le pur minime leggi nazionali a tutela degli animali, operate per esempio dalle Province autonome di Trento e Bolzano in tema di lupi e orsi per citare un argomento di stretta attualità e senza entrare nel merito delle diverse sfaccettature di carattere morale, ecologico, economico che hanno a che fare con questo aspetto. Quindi noi già viviamo sulla non tutela della fauna selvatica, una legge quadro la 157 del 1992 che permette alle Regioni sostanzialmente di violare le normative in vigore sovraordinate, di far richiamare l'Italia dall'Unione Europea, quando c'è una procedura di infrazione, dovuta anche a norme regionali che per esempio prevedono la caccia a più specie di quelle che a livello europeo sono cacciabili. La Regione, la provincia autonoma fa il danno e poi a risponderne è lo Stato.

Quindi questa è una vicenda che noi già, in tema di autonomia o, per meglio dire, da parte nostra, di "millantata autonomia", o meglio di una "facciamo come vogliamo", poi tanto a risponderne sarà lo Stato in sede europea, noi per alcune norme – quella della tutela della fauna selvatica e della caccia – già abbiamo avuto l'approvazione regionale e delle province autonome di norme, pensiamo alle continue leggine provinciali che la provincia autonoma di Bolzano e la provincia autonoma di Trento in particolare, hanno già approvato negli anni scorsi e continuano a voler approvare: al consiglio provinciale trentino abbiamo una norma, quella per la quale il presidente e la giunta vogliono avere il plafond di almeno otto orsi da uccidere ogni anno, e, ripeto, si commenta da sola in termini di per altro non sicurezza rispetto al territorio e ai possibili incontri scontri esseri umani – orsi, ma qui stiamo in un ambito nel quale veramente ognuno in questo campo fa già come vuole.

E nei nostri temi abbiamo già un esempio di autonomia differenziata che ha causato, per usare un eufemismo, un gran casino. A tutela degli animali domestici siamo stati il primo Paese nel 1991 a prevedere una norma di tutela, per esempio dei cani e gatti "non di proprietà" e quindi dei cosiddetti randagi, dei vaganti, con lo stop all'uccisione di questi animali solo perché "randagi", dal '91 l'Italia è stato il primo Paese a fissare questo importantissimo principio etico, ma poi ha demandato con lo strumento "legge quadro" alle Regioni e province autonome l'applicazione sul territorio di questo principio. Quali sono le storture? Che per esempio a seconda della Regione noi abbiamo già da anni per esempio la metratura minima che un cane deve avere in un canile, e quindi non si capisce come mai il cane del Friuli Venezia Giulia debba essere più o meno tutelato rispetto al cane della Campania o viceversa, ma addirittura noi abbiamo avuto e abbiamo storture incredibili che sostanzialmente contraddicono il senso di questa norma di tutela nazionale, perché, calata a livello territoriale, questa norma di tutela degli animali da affezione e di prevenzione del randagismo si è immiserita sul territorio, con la non conoscenza, con la non volontà, con, addirittura in alcuni casi, l'affarismo dei canili lager privati che sono stati incentivati da norme regionali in particolare nel meridione.

Quindi un'autonomia differenziata per questi due grandi ambiti di attività sugli animali li abbiamo già vissuti, ci bastano e ci avanzano, e quindi siamo fortemente preoccupati che la norma sull'autonomia differenziata esalti ancora di più questo "tana libera tutti" sostanzialmente, che anche nel tema della difesa dell'ambiente, degli animali, degli ecosistemi e della biodiversità potrà portare solo a peggiorare la tutela, delle volte fissata solo sulla carta, ma fissata per gli animali.

Questa contraddizione è ancora più ampia se pensiamo che questo sta avvenendo a 2 anni, che si celebra in questi giorni, della integrazione dell'Articolo 9 della Costituzione, principio fondante della nostra Repubblica, che ha inserito la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità e rimanda le leggi dello Stato, la tutela degli animali. Di fronte a una maggioranza parlamentare con puntelli anche nell'opposizione, ahinoi, per cacciare sempre ovunque gli animali selvatici, questa ulteriore norma graverebbe la possibilità sostanzialmente di poter fare quello che si vuole.

In queste settimane inoltre, a riprova che questa è, non una contraddizione in termini, è una stortura nella quale dovrebbe esserci un intervento, a nostro avviso importante, da parte del capo dello Stato come garante della Costituzione, è che alcune Regioni hanno voluto leggere – è il caso dell'Emilia Romagna – che in tema di condizione degli animali nei laboratori delle università, dei laboratori pubblici e privati utilizzati per la sperimentazione, l'Emilia Romagna ha ritenuto, per iscritto, in un botta e risposta che abbiamo avuto con la presidenza della Regione, con quelli che sono i loro uffici legali e legislativi con il nostro ufficio legale e legislativo, di sostanzialmente interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione come un "bene, allora noi Regioni non dobbiamo più legiferare su queste materia". Dato che poi abbiamo Regioni capofila, in una parte e nell'altra, che invece lottano per questa autonomia differenziata – e sotto sotto alcune anche se non lottano sono contentissime di questo provvedimento capestro – voi capite che andiamo verso una autonomia che sarebbe ancora di più, in questi temi, davvero pericolosa e da fermare, perché non contempera un principio costituzionale, ed è tutt'altro che è un'attività nell'interesse pubblico, quella della difesa dell'ambiente, degli animali, della biodiversità e degli ecosistemi.

**Pietro Spirito** Le normative europee poste a tutela della salute del diritto degli animali, come confliggono, se confliggono, con questo indirizzo che sposta sui territori frammentati la possibilità di definire normative differenziate?

**Gianluca Felicetti** Faccio un esempio della leggina che la provincia autonoma di Trento ha voluto fare approvare in dirittura d'arrivo delle sue elezioni dell'ottobre scorso, sostanzialmente abbiamo una direttiva europea, la direttiva cosiddetta "habitat", a difesa degli habitat, sia nella parte della flora del territorio, che delle specie animali che le che le popolano, che dà modo già di intervenire al legislatore nazionale, e dove vi è un corpo provinciale – Trento e Bolzano – e regionale – nelle altre Regioni autonome italiane riconosciute – di poter intervenire anche con la propria forza di polizia per eventualmente, a riprova di un intervento necessario e grave, di poter operare un'attività nei confronti degli animali selvatici.

In genere questo è stato visto però come una possibilità "in negativo", cioè per uccidere gli animali, per effettuare il cosiddetto "controllo faunistico", non per effettuare una tutela in più. È chiaro che Bruxelles poi chiama lo Stato, chiama Roma, chiama il Governo, non chiama la singola Regione a rendere conto della violazione presunta, possibile o certa della direttiva europea, e quindi poi a pagarne le conseguenze, anche nel caso di una procedura d'infrazione, di un pagamento di una sanzione comminata dalla commissione europea è lo Stato, non è la Regione o la provincia autonoma che ne risponde. Questo è l'assurdo.

**Pietro Spirito** C'è un sistema di poteri centrali che in un qualche modo ha fatto un passo indietro. Nella tematica dei conflitti che pure non sono stati pochi tra Stato e Regioni in questi 20 anni circa di legislazione concorrente, su questi temi mi pare che ci sia stata meno conflittualità. Mentre altre materie hanno determinato fortissime tensioni tra lo Stato centrale e le Regioni, su questi temi della natura e dell'ambiente mi pare che la vivacità conflittuale tra Stato e Regioni sia stata minore, quasi che lo Stato in un qualche modo abbia già, per così dire, "rimesso il fucile nella saccoccia", si sia quasi un po' rassegnato. Quale è la tua opinione ?

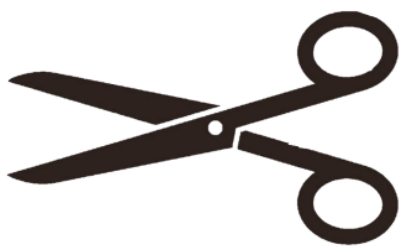
**Gianluca Felicetti** Anche in Governi precedenti purtroppo sono state perse delle occasioni, dei mesi, degli anni, di governo e di maggioranze che avrebbero potuto riequilibrare per esempio quella che è una stortura in tema di non tutela degli animali e di non tutela dell'ambiente e del famoso articolo 117. Questo è un ambito che ha visto dei conflitti e – concordo sostanzialmente – lo Stato ci è andato già autodisarmatosi, anche frutto questo atteggiamento di norme quadro, figlie di un'altra epoca, della seconda metà anni ottanta, in tema di animali, ho fatto gli esempi di fauna selvatica e animali cosiddetti d'affezione, cani e gatti per capirci, e prevenzione del randagismo, che sono datate 1991 e 1992, e quindi sono frutto di quell'epoca lì, ma dirò di più, anche in termini di controlli sul territorio, pensiamo a quelli a tutela della salute pubblica dei consumatori, e anche del "benessere degli animali" negli allevamenti per la produzione zootecnica, la presenza di un Ministero della Salute, se ha bisogno, al di là dei pochi veterinari, di uffici nazionali del ministero che sono dislocati sul territorio, per quanto riguarda il controllo a campione delle partite di prodotti di origine animale e di animali vivi importati per motivi zootecnici, per motivi di allevamento, così come anche di vendita nei negozi come presunti animali da compagnia, pensiamo a tutta la partita degli animali esotici, la questione del rispetto della convenzione di Washington a proposito di sviluppo di zoonosi, epidemie e pandemie, della questione dei pipistrelli, per il quale potevamo ancora importare fino a ottobre del 2023 un pipistrello, legalmente, dal Nord Africa, un pipistrello della frutta, in nome della del libero commercio: abbiamo capito tutti, spero con il covid, che più stiamo lontani dagli animali selvatici e meglio è.

Anche i controlli sul territorio sono demandati al servizio veterinario regionale, che pur essendo affrancato agli assessorati alla sanità, seppure con l'eccezione della provincia autonoma di Bolzano dove è affrancato all' assessorato all'agricoltura, abbiamo 21 interpretazioni diverse, 21 sensibilità diverse e questo sempre molto spesso in negativo, rispetto alla noi tutela della salute pubblica, dell'ambiente e degli animali.

**Pietro Spirito** Vorrei fare un esempio che dura da un po' di tempo, circa una decina d'anni. In Campania è in corso una strage delle bufale, una vera e propria strage perché ne son morte circa 140.000, per effetto del fatto che la Regione non è riuscita a contenere il virus da brucellosi bufalina. C'è ancora in corso una discussione molto ampia, perché gli allevatori campani chiedono il commissariamento da parte del governo, vista l'assoluta incapacità della Regione a governare questo fenomeno. Questo esempio dice con chiarezza che in molte vicende che sono legate ai virus degli animali, se non si segue un comportamento standard nazionale, possono emergere casi locali molto gravi, come questo della strage delle bufale, che riguarda per la verità non solo la Campania, ma anche la Sicilia. Più si scende nel livello della responsabilità e più si rischia di creare problemi seri alla salute degli animali e degli uomini. Allora questo che è un principio cardine, mi pare abbastanza evidente, considerato che il Covid lo ha dimostrato largamente. Possibile che non si riesca almeno a introdurre il freno verso una frammentazione dei poteri che poi danneggia l'ambiente, gli animali e poi anche gli uomini?

**Gianluca Felicetti** Io cerco di descrivere questo meccanismo perverso in negativo, che tu hai ben sintetizzato, in un libro che è uscito da pochi giorni per le edizioni People, che ho intitolato *La politica degli animali*, proprio per far capire che gli animali c'entrano eccome con la politica e che le questioni legate agli animali, volenti o nolenti, fanno parte della nostra vita di tutti i giorni, compreso quello

della salute pubblica, in un mondo dove virus zoonotico e l'organizzazione mondiale della sanità ci dice che tre quarti dell'epidemia e delle pandemie degli ultimi cento anni derivano da malattie animali, o meglio da animali, "mal trattati" dagli esseri umani, tutti i virus della influenza aviaria, pensiamo alla peste suina che è entrata e ormai non esce più da importanti parti del nostro Paese e così via, in un mondo dove c'è un'organizzazione mondiale della sanità veterinaria e dove sul territorio vi sono istituti, i cosiddetti istituti zooprofilattici che sono competenza a metà dello Stato ma soprattutto poi gestiti nella realtà dalle Regioni. In ambito territoriale, a livello territoriale, la questione brucellosi di cui dicevi, la questione peste suina, l'influenza aviaria, solo per citare tre gravi malattie – seppure per quanto riguarda la peste suina ricordiamo sempre non trasmissibile per fortuna agli esseri umani a differenza delle di altre di quelle citate – la povertà, la non volontà di aggiornamento professionale, la povertà di un rapporto diretto con un sistema produttivo che, rispetto alla territorialità, chiaramente fa valere un aspetto occupazionale, di interessi che vengono considerati anche solo in un retropensiero del funzionario pubblico, come più importanti, poi a farne le spese sono la nostra salute l'ambiente e gli animali e, devo dire, sono anche miopi rispetto alla difesa di un comparto produttivo che invece viene danneggiato enormemente, rispetto a questo sistema di autonomie, mal interpretato, non solo mal gestito ma di fatto immiserito in interessi particolaristici che sono tutt'altro rispetto agli interessi pubblici.



## s) Tutela dei beni culturali – Tutela del Paesaggio

**Daniele Iacovone,**

*Architetto e urbanista, Coordinatore della progettazione del nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale della Regione*

Lazio

**Anna Maria Bianchi** Come funziona oggi, senza autonomia, la tutela del paesaggio? Quali i compiti ha la Soprintendenza statale e quali le Regioni?

**Daniele Iacovone** A partire dagli anni '70 le Regioni hanno avuto dallo Stato l'attribuzione di una pluralità di competenze inerenti all'esercizio di funzioni amministrative sia trasferite sia delegate.

In particolare con il primo DPR n. 8/1972 (art. 1) insieme alla materia urbanistica (ora governo del territorio) venne trasferita "la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 1497 del 1939 (sulla protezione delle bellezze naturali)", mentre nessun trasferimento ha riguardato il rilascio dei nulla osta (ora autorizzazione paesaggistica) che ha continuato, dal 1939, ad essere esercitato dalle Soprintendenze statali competenti per territorio. Va sottolineato che fino al 1985 nessuna Regione ha predisposto alcun piano paesistico.

Una seconda attribuzione è stata attivata con DPR 616/1977 (art. 82) ed ha riguardato la delega, non il trasferimento, di tutte le funzioni amministrative dei *beni ambientali* (oggi *paesaggistici*) in ordine alla loro individuazione, tutela e sanzione; sostanzialmente ogni attività amministrativa inerente il paesaggio è stata delegata alle Regioni che l'hanno esercitata in completa autonomia per 8 anni fino all'emanazione della Legge 431 del 1985 (Galasso) che per la prima volta ha introdotto l'obbligo per le Regioni della redazione dei piani paesistici con i relativi poteri sostitutivi statali in caso di inadempimento, in verità quasi mai esercitati tranne che in Campania .

Va ricordato inoltre che il rilascio dei cd nulla-osta paesistici non avevano, secondo il ben noto principio crociano, altro riferimento che i valori "estetici" dell'oggetto della progettazione e l'inserimento dell'opera o intervento nel contesto paesaggistico, la cui discrezionalità applicativa è stata oggetto di numerosi contenziosi in prevalenza risolti a favore della tutela espressa dalle Soprintendenze.

Le Regioni, non potendo sostenere un impegno amministrativo così particolare e nuovo, a loro volta, in forma differenziata e di norma senza alcun indirizzo amministrativo o applicativo, hanno disposto con proprie leggi la sub-delega delle funzioni per il rilascio dei nulla-osta ai Comuni o ad altri enti territoriali, in toto o per tipo di opera o intervento.

Stante gli scarsi e spesso contraddittori esiti applicativi emersi dal 1985 a tutt'oggi lo Stato ha avviato un progressivo processo di revoca delle competenze attribuite sia per il controllo diretto delle autorizzazioni paesaggistiche (ex nulla-osta) sia per la pianificazione paesaggistica, iniziato con la legge "Galasso" proseguito con il Dlgs 490/1999 ed allo stato stabilizzato con il Codice dei beni culturali e del paesaggio (DLgs. 42/2004) nel testo in vigore.

Pertanto attualmente così le competenze; il piano paesaggistico deve essere predisposto dalle Regioni ma elaborato ed approvato (limitatamente ai territori interessati dai beni paesaggistici) in forma congiunta condividendone i contenuti con il Ministero, nelle forme stabilite dal Codice: tramite un'Intesa preliminare ed un Accordo finale (artt. 135, 143 e 156).

Per l'autorizzazione paesaggistica (art. 146) che *costituisce atto autonomo e presupposto rispetto ai titoli edilizi*, la revoca delle competenze è stata ancora più efficace inserendo nel procedimento amministrativo, rimasto comunque di competenza delle Regioni o dei Comuni in caso di subdelega, il "*parere vincolante del Soprintendente*" che si deve esprimere sia sulla conformità al piano paesaggistico sia sulla compatibilità paesaggistica del progettato intervento.

**Anna Maria Bianchi** Quali conflitti e quali criticità esistono già oggi?

**Daniele Iacovone** Le criticità principali hanno da sempre riguardato il rapporto fra paesaggio e previsioni urbanistiche o di localizzazione di opere, anche pubbliche, ponendosi il primo quale elemento prevalente e come detto autonomo in virtù della dichiarazione di interesse pubblico che lo sottende, in relazione dello stretto rapporto deterministico connaturato con l'individuazione geografica o fisica delle parti di territorio che ne sono interessate.

Per ciò che riguarda i piani del paesaggio la conflittualità è determinata da due principali componenti la prima si aggancia alla precedente considerazione cioè il rapporto con le scelte di localizzazione degli interventi urbanistici vigenti o in corso di individuazione; la seconda riguarda il ruolo del Ministero nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici che in alcuni casi è stato determinate nei conteziosi amministrativi che sono accaduti.

Nel caso della Regione Lazio alla data di entrata in vigore del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), adottato nel 2007 e pubblicato il 14 febbraio 2008, sussisteva il regime giuridico derivante dall'applicazione delle disposizioni più restrittive fra i Piani Territoriali Paesistici approvati con la legge regionale n. 24 del 1998 (n. 29 PTP) e le misure di salvaguardia, ai sensi dell'articolo 143 comma 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio DLgs 42/2004.

Il Piano era stato predisposto ed elaborato d'intesa con il Ministero ed entrambe le parti avevano espressamente concordato sulla congruità dei procedimenti effettuati fino alla data della sottoscrizione dell'Intesa Mibact-Regione Lazio del 2013 e degli esiti relativi decritti nel Verbale del Tavolo tecnico congiunto del 16 dicembre 2015, che nella sostanza si è espresso sulla conformità del PTPR ai contenuti del Codice, sulle osservazioni presentate e di massima sul testo delle Norme con alcune integrazioni.

Quest'ultime però sono state oggetto di modifica non concordata da parte del Consiglio Regionale in sede di approvazione del Piano nel 2019, in particolare hanno riguardato la maldestra disapplicazione di alcune disposizioni, presenti e non eludibili, del Codice in particolare addirittura eliminando il Ministero dalla fase di controllo del recepimento del PTPP negli strumenti urbanistici comunali.

Il PTPR della Regione Lazio è stato in tal modo approvato la prima volta con deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2 agosto 2019 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 13 del 13 febbraio 2020.

Il 17 aprile 2020 la deliberazione della prima approvazione del PTPR è stata impugnata dal MIBACT con ricorso davanti alla Corte Costituzionale, I principali motivi hanno riguardato la violazione del principio di leale collaborazione, nonché la violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, s) e 118 della Costituzione.

La Corte, con Sentenza n.240 pubblicata in data 17 novembre 2020, ha annullato la deliberazione del Consiglio regionale di prima approvazione del PTPR pubblicata il 13 febbraio 2020, accogliendo il motivo principale di ricorso prospettato dal MiBACT con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non spettava al Consiglio regionale approvare la deliberazione n. 5 del 2019 senza il previo coinvolgimento del MiBACT.

Di seguito in applicazione della Sentenza con Deliberazione di Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021, è stato definitivamente approvato il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), oggi in vigore.

Come è noto il Codice prevede nell'articolo 145 che, dopo l'approvazione del PTPR, i Comuni hanno due anni per effettuare il recepimento del piano paesaggistico, aprendo una fase di confronto diretto fra le tre amministrazioni interessate: Ministero, Regione e Comune interessato.

In particolare di come declinare lo svolgimento della Conferenza paesaggistica nelle procedure di conformazione o di adeguamento degli strumenti della pianificazione urbanistica comunale generale ed attuativa.

Questo aspetto è motivo di non semplice messa a punto della strategia procedimentale da effettuare in forma condivisa fra Regione e Ministero, ad esempio in Regione Toscana il Piano di Indirizzo Territoriale con Valenza di Piano Paesaggistico (PIT-PPR) approvato dal Consiglio Regionale nel

marzo 2015 contenente nell'Accordo iniziale una prima ipotesi ha avuto la necessità di essere puntualizzato e sostituito il 17 maggio 2018 con un nuovo Accordo per la Regolamentazione della Conferenza paesaggistica.

**Anna Maria Bianchi** Abbiamo avuto modo di leggere le bozze, mai pubblicate ma ampiamente circolate, delle richieste avanzate da Veneto, Lombardia, Emilia Romagna nel maggio 2019, da cui si potrebbe desumere che non appena l'autonomia differenziata sarà definitivamente approvata, le tre Regioni capofila ripartiranno di lì. Per quanto riguarda il Paesaggio, il Veneto ha chiesto la competenza legislativa e amministrativa in materia di tutela dei beni paesaggistici e la redazione esclusiva del Piano paesaggistico regionale, con autorizzazioni che escludono il parere della Soprintendenza statale, la funzione dichiarativa esclusiva degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico e la possibilità di revisione delle dichiarazioni precedenti; con il trasferimento delle funzioni alle Soprintendenze regionali, l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali. Dello stesso tenore le richieste della Lombardia.

Cosa potrebbe succedere se venisse introdotta l'autonomia differenziata e fosse dato seguito anche solo ad alcune di queste richieste?

**Daniele Iacovone** Allo stato dopo oltre 20 anni dall'entrata in vigore del Codice i piani paesaggistici approvati con l'Accordo fra Regione e Ministero sono 7 su 21 amministrazioni competenti di cui 4 Regioni a statuto ordinario (Puglia, Toscana, Piemonte, Lazio) e tre a statuto autonomo (Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Prov. di Trento).

Nessuna delle tre Regioni che hanno fatto di acquisire la potestà esclusiva in materia di paesaggio ha adempiuto all'adeguamento al Codice del proprio piano paesaggistico.

Inoltre non tutte le restanti Regioni come risulta dal sito ufficiale del Ministero sono dotate di un piano paesaggistico 12 hanno un piano con i contenuti della legge "Galasso" del 1985 e due ne sono del tutto prive o comunque hanno strumenti che non agiscono neanche in regime di salvaguardia effettiva.

Il Ministero risulta impegnato in buona parte di queste (oltre una decina) in attività volte a concordare la messa a punto della preliminare Intesa cioè come iniziare la redazione del piano in coerenza con il Codice.

Insomma una situazione abbastanza diversificata ma con una gestione coordinata delle attività e comunque monitorata, la materia del paesaggio è al contempo fragile in quanto è preposta alla tutela di uno spazio considerevole del territorio nazionale, che si stima sottoposto a beni paesaggistici per circa il 60%, spazio dichiarato di interesse pubblico in quanto contenitore degli *aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*; diversamente il piano del paesaggio è anche un potente tutore alle strategie di trasformazione del territorio, in quanto può decidere ove necessario la sua conservazione senza gli eventuali limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni siano oggetto di indennizzo come è espressamente disposto dall'articolo 145 del Codice.

Una gestione unitaria di questi beni è indispensabile per il suo mantenimento, salvaguardia e fruizione, ove per unitaria debba intendersi costruita dai tre soggetti pubblici coinvolti (Ministero, Regioni e Comuni) seppure nelle difficoltà interpretative e nelle decisioni dei singoli non sempre autorevoli.

Diversamente il rapporto ravvicinato tra i soggetti porterebbe a sottrarre dall'attenzione pubblica gli interessi della collettività nazionale precipitando in un tunnel paragonabile alla deriva edilizia che ha investito il paese.

**Anna Maria Bianchi** Cosa può succedere se si creasse l'effetto "Arlecchino", con alcune Regioni che chiedono l'autonomia per la tutela del Paesaggio e altre che continuano a riferirsi alla soprintendenza statale?



**Daniele Iacovone** Dai contenuti dei piani paesaggistici è emersa una diversità di approccio già all'interno dei binari imposti del Codice, il piano può assumere un carattere più o meno regolativo ed è facile immaginare il caos delle diversità in cui gli obiettivi sono sostenuti da principi differenti.

Non si può peraltro sottacere che in questi 20 anni il Ministero non è stato capace di predisporre il compito a lui assegnato dal Codice dall'art. 145 comma 1, cioè:

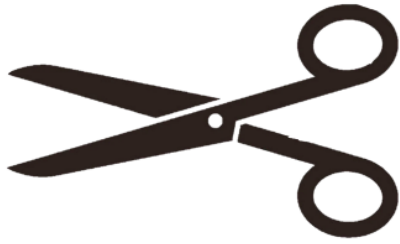
*"la individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali."*

L'assenza di questo compito assegnato crea un oggettivo disorientamento in prima battuta allo stesso Ministero nei riguardi degli interlocutori regionali offrendo un panorama di produzione già oggi disomogeneo.

**Anna Maria Bianchi** C'è il rischio che un maggiore potere regionale allenti la tutela, o ne snaturi la funzione con derive commerciali e privatistiche?

**Daniele Iacovone** Il paesaggio è una materia complessa il cui sostegno discende direttamente dai principi costituzionali ma si fonda su due aspetti: uno forte, cioè essere sostenuto da una dichiarazione di interesse pubblico che lo fa prevalere sulla previsione urbanistica che per sua natura è discrezionale ed in quanto tale può essere prevista (senza entrare nel merito delle scelte) nel territorio che non sia di pubblico interesse, l'altro più debole è che il piano paesaggistico, ovvero la sua declinazione regolativa che classifica i livelli di tutela, può essere modificata ed essere plasmata in funzione della previsione di trasformabilità o di interessi soggettivi.

Questo equilibrio misura la capacità di incidenza degli strumenti di pianificazione del paesaggio preposti, quando si è soli a decidere tutto appare più illusoriamente percorribile.



## 1) Organizzazione della giustizia di pace

Giuseppe Salmè

*già Presidente di sezione della Cassazione*

### **Chi è e cosa fa il giudice di pace.**

Il giudice di pace è stato istituito con la legge n. 374 del 1991 (legge n. 374) (1) e ha preso il posto del giudice conciliatore, che non aveva alcuna competenza penale e una limitatissima competenza civile.

Il giudice di pace, come anche prima il giudice conciliatore, è un giudice onorario. Cioè non è un impiegato pubblico, nominato dopo aver superato un concorso pubblico per esami scritti e orali, come tutti i pubblici impiegati, e non rimane in carica fino all'età pensionabile di 70 anni, ma è nominato sulla sola base di soli titoli, su proposta dei consigli giudiziari (organi locali formati dal Presidente della corte d'appello e dal Procuratore generale, nonché da un certo numero di magistrati eletti nel territorio di una corte d'appello), integrati con cinque avvocati designati dai consigli dell'ordine locali. Dura in carica per un periodo di tempo limitato (attualmente quattro anni, rinnovabile per altri due quadrienni). Pur non essendo un pubblico impiegato, secondo la Corte europea, è comunque un lavoratore subordinato.

Oltre ai requisiti in generale richiesti per esercitare pubbliche funzioni (cittadinanza, libero esercizio dei diritti civili e politici, assenza di condanne penali, idoneità fisica e psichica) per essere nominati giudici di pace è necessario: 1) avere la laurea magistrale in giurisprudenza; 2) essere iscritti all'albo degli avvocati (ovvero avere esercitato funzioni giudiziarie, anche onorarie, per almeno un biennio oppure avere fatto il notaio o l'insegnante di materie giuridiche o essere stato dirigente di cancelleria giudiziaria) 3) avere un'età compresa tra i 30 e i 70 anni; 4) avere cessato qualsiasi attività lavorativa privata o pubblica prima della nomina.

Il giudice di pace, fin dalla sua creazione, aveva una competenza civile e penale molto rilevante. Attualmente la competenza civile è di 30.000 € per le cause relative a beni mobili, di 50.000 € per le cause di risarcimento dei danni da circolazione stradale e il limite massimo di valore per giudicare secondo equità è di 2.500 €. Non c'è limite di valore per le opposizioni a sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada. La competenza penale del giudice di pace riguarda: 1) i delitti di percosse e lesioni personali sia dolose che colpose (escluse le colpe professionali e gli infortuni sul lavoro con malattia superiore a 20 giorni) perseguibili a querela; 2) le diffamazioni, minacce e furti punibili a querela; 3) il danneggiamento, deturpazione o imbrattamento, invasione di fondi e altri reati minori.

### **Il giudice di pace nella Costituzione.**

Il testo originario della Costituzione non prevedeva alcuna forma di competenza regionale relativa ai giudici onorari. L'art. 106 si limitava a dire che la legge può prevedere la nomina anche elettiva di giudici onorari competenti per le funzioni attribuite ai giudici singoli (conciliatori e pretori, esistenti fino al 1998, e ora i giudici di pace).

Secondo molti autori, con i quali sono d'accordo, la nomina dei giudici di pace non realizza una forma di partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, ma un'alternativa al sistema di nomina ordinario del pubblico concorso, che, secondo i costituenti assicurava una tendenziale corrispondenza

tra le qualità personali dei magistrati e il pluralismo culturale e politico esistente nella società civile. Quanto all'elettività, la questione fu vivacemente dibattuta nell'Assemblea costituente per l'evidente conflitto con i principi di autonomia e indipendenza della magistratura, ma prevalse l'opinione favorevole per la considerazione che i giudici onorari svolgevano prevalentemente funzioni conciliative e, comunque, si occupavano di cause civili di scarso valore. Resta il fatto che fino ad oggi non è stata mai approvata una legge che preveda l'elettività. Le ragioni sono di notevole rilevanza: a) la forte presenza in alcuni territori della Repubblica di organizzazioni criminali interessate a inserirsi anche nella giurisdizione; b) la difficoltà del sistema politico, e quindi elettorale italiano, a far funzionare il principio della responsabilità politica che consentirebbe di riparare a eventuali scelte sbagliate e, indirettamente, a prevenirle.

L'art. 116, comma 3, introdotto con la riforma del titolo quinto della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001) prevede che condizioni particolari di autonomia delle regioni possono riguardare "l'organizzazione della giustizia di pace".

Questa norma fu approvata senza un particolare dibattito nel presupposto che riguardasse solo i servizi logistici, le dotazioni materiali e personali degli uffici del giudice di pace e non aspetti relativi alla competenza e alla procedura da applicare e tanto meno i requisiti di nomina, che attengono al "giudice" e non alla "giustizia".

Sono rimasti inascoltate le osservazioni dell'on. Benedetti Valentini (di Alleanza nazionale, ma intervenuto nella discussione parlamentare a titolo personale) che si era opposto all'approvazione della norma, denunciandone il contrasto con altre disposizioni della Carta costituzionale (autonomia e indipendenza della magistratura; competenza del Csm per la nomina di tutti i magistrati, professionali o onorari), sia perché l'organizzazione del giudice di pace avrebbe inevitabilmente influito anche sull'organizzazione degli altri giudici e sia perché soprattutto sarebbe andata a toccare *"l'uguaglianza delle opportunità di diritto, sostanziale e procedurale, dei cittadini di fronte alla giustizia... della quale il giudice di pace è a pieno titolo una componente importante"*. Aggiunse che *"non è concepibile che un cittadino che agisce davanti ad un organo di giustizia di una Regione si trovi di fronte ad una struttura organizzativa che alteri le opportunità sostanziali e procedurali, che dipenderebbero dalla possibilità di adire la giustizia in una Regione o in un'altra...l'organizzazione non significa, come taluni di voi dicono per autotranquillizzarsi, approntare i locali o le strutture di supporto per l'espletamento della funzione giurisdizionale.. la parola organizzazione, per consolidata tradizione, significa ben altro.."*

## **Il ddl Calderoli.**

Avendone già parlato in altre sedi non accenno neppure al procedimento legislativo che, secondo il ddl Calderoli, dovrà essere seguito per realizzare l'autonomia differenziata. Mi limito a ribadire che il Parlamento non potrà modificare le intese raggiunte con le Regioni in modo certamente non trasparente, ma potrà solo approvarle o rigettarle. Da qui nasce l'importanza se non proprio la necessità che il dibattito pubblico possa pienamente svilupparsi almeno nella fase di elaborazione del ddl che precede la stessa discussione parlamentare.

Le posizioni in campo, per quanto riguarda l'autonomia regionale sull'organizzazione della giustizia di pace sono due.

Alcuni valutano favorevolmente la proposta, valorizzando il fatto che quella del giudice di pace è una "giustizia locale", basata sul rapporto tra giudice e comunità, anche se non si nega che tale rapporto, più forte in passato quando si richiedeva la residenza nel territorio del tribunale dove ha sede il giudice di pace, ora è venuto meno. Si sottolinea, peraltro, che le proposte di nomina provengono comunque dal territorio (consigli giudiziari integrati con avvocati locali). Secondo questa opinione con la

modifica del titolo quinto, e in particolare con l'art. 116, 3° comma, si è introdotto nel nostro regionalismo, il decentramento non solo della funzione legislativa e quella amministrativa ma anche di quella giurisdizionale, che ha rappresentato nel vigore del testo originario della Costituzione repubblicana, un connotato tipico di poteri esclusivamente statali. Pur ammettendo che dovrebbero restare riservate allo Stato le competenze relative al procedimento e alle materie, nonché quelle che garantiscono l'indipendenza e l'autonomia e la parità di accesso dei cittadini alla giustizia, si sostiene che nella nozione di "organizzazione" rientrerebbero: a) la dislocazione sul territorio delle sedi e degli uffici del giudice di pace; b) i requisiti e il procedimento di nomina; c) la formazione; d) l'organizzazione degli uffici del giudice e quella degli uffici di supporto.

Un'altra opinione, da me condivisa, sostiene, sul piano generale, che lo strumento dei LEP (livelli essenziali di prestazioni), determinati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e non con legge, come sostanzialmente imporrebbe la Costituzione, non garantisce affatto l'eguaglianza dei cittadini nell'utilizzazione del servizio giustizia sul territorio nazionale. In primo luogo, perché non tutti i diritti costituzionali sono suscettibili di misurazione e quello di accesso alla giustizia rientra tra questi. Inoltre, il meccanismo che dovrebbe garantire il rispetto dei LEP, e cioè l'utilizzazione del fondo perequativo, è pur sempre rimesso alle valutazioni discrezionali di istituzioni e amministrazioni nelle quali non è indifferente la cultura e la natura delle maggioranze politiche che di volta in volta si formano.

Il ddl Calderoli non prevede alcun strumento concreto per incidere sulla realtà del Paese (la spesa pubblica *pro capite* resta di diciannovemila € l'anno in Lombardia, sedicimila in Veneto, quindicimila in Calabria, quattordicimila in Sicilia, tredicimila in Campania), ma si limita a enunciare un progetto astratto e quindi velleitario (l'autonomia differenziata servirebbe a "far correre le Regioni più lente").

Quanto alla portata del concetto di "organizzazione" della giustizia di pace, che è testualmente l'unica competenza attribuita alle intese tra Stato e Regioni, sembra che non ci siano difficoltà ad ammettere che la Costituzione riserva allo Stato la competenza a dettare le regole che debbono garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, anche onoraria. Ma a conclusioni identiche si deve arrivare, se non si vuole violare il principio di eguaglianza nell'accesso al servizio giustizia, per i requisiti e i procedimenti di nomina nonché per la formazione iniziale e permanente. Una bozza di intesa predisposta dalla Regione Lombardia ne prevede invece l'attribuzione alla legislazione concorrente.

E' evidente che lasciare a ogni Regione la libertà di stabilire a quali condizioni si può diventare giudici di pace e quando e come formare questi giudici, all'inizio delle funzioni o nel corso dell'esercizio delle stesse, significa affermare che in ogni Regione il giudice di pace assume una natura diversa. Ad esempio in un caso potrebbe essere richiesta una competenza e un'esperienza giuridica elevata, in altre anche una competenza ed esperienza media e in altre ancora potrebbe non essere richiesta alcuna esperienza ma un semplice titolo accademico. E anche l'integrazione delle competenze potrebbe avvenire in forme e intensità diverse in sede di formazione.

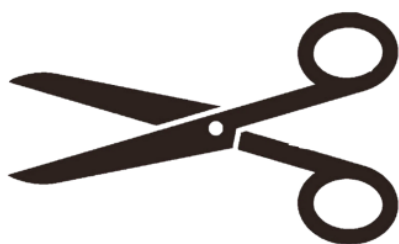
Pericoli per la garanzia dell'eguaglianza dei cittadini sull'intero territorio della Repubblica possono tuttavia anche derivare perfino da come verrebbe attuata da ciascuna Regione la distribuzione dei giudici di pace sul territorio e come verrebbe fissato il numero e i requisiti dei collaboratori, le caratteristiche fisiche delle sedi e la loro distribuzione sul territorio. Tutte circostanze che non sono neutre rispetto al risultato di ottenere una giustizia giusta in tempi ragionevoli.

La conferma di quanto osservato, senza alcuna preoccupazione per l'attentato all'eguaglianza nell'accesso e nella qualità di un servizio posto a tutela di un diritto fondamentale dei cittadini, si trova nella bozza dell'intesa che dovrebbe essere raggiunta con la Regione Lombardia, dove si legge che l'acquisizione delle competenze in materia di organizzazione della giustizia di pace serve "per

*poter giungere ad un significativo potenziamento dei giudici di pace in Lombardia e a una loro più razionale distribuzione sul territorio, in modo da dare un contributo alla diminuzione dei tempi del contenzioso e alla migliore fruibilità del servizio «giustizia», a tutto vantaggio dei cittadini e delle imprese.”.*

Né tranquillizza la circostanza che nella prima intesa raggiunta nel 2018 dal Governo Gentiloni, con le tre Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna non si prevedeva l'estensione della competenza per la legislazione concorrente all'organizzazione del giudice di pace. Il mutamento del quadro politico fa invece temere che prevalgano astratte esigenze di una parte politica sulla tutela dei diritti dei cittadini. Con buona pace delle garanzie di cui agli articoli 24 e 111 Cost.

## Cosa succede alle materie oggi concorrenti Stato-Regioni (Art. Cost.117 terzo comma)



### Tutela della salute

**Loretta Mussi**

*Medico*

**Anna Maria Bianchi** Quali possono essere le conseguenze se si incomincia Suddividere la sanità, ancora più di come è già oggi, Regione per Regione?

**Loretta Mussi** La sanità è stata già in parte trasferita alle Regioni con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, quindi nel corso di vent'anni le Regioni si sono di fatto appropriate di molte competenze che le hanno rese molto autonome, anche perché lo Stato non ha esercitato su di esse alcun controllo. Con l'autonomia differenziata, il quadro si aggraverà, voglio ricordare solo due aspetti. Come prima cosa si avrà la cessazione del Servizio Sanitario Nazionale, unico per tutti i cittadini, ma esisteranno dei Servizi, anzi, dei sistemi sanitari regionali, cui saranno devolute competenze importanti come la fissazione dei limiti e parametri di salute e di funzionamento dei servizi, che non saranno più stabiliti da un'unica autorità. La frammentazione del Servizio Sanitario si rifletterà anche sui contratti degli operatori, che non saranno più nazionali, ma regionali, provocando divisioni tra i lavoratori, contratti diversi da un capo all'altro del paese, trasferimenti di operatori dalle Regioni più povere a quelle più ricche. Già solo questi due aspetti saranno devastanti per i Servizi sanitari e quindi per la salute.

Negli ultimi mesi abbiamo sentito molto parlare dei LEP, cioè i *Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale*, che, benché non facciano parte della sanità, sono fondamentali per il benessere di una comunità, in quanto molte delle cause delle malattie e della mancanza di salute dipendono dalla assenza di questi diritti nelle varie Regioni italiane, soprattutto al Sud. Si è fatto un gran parlare di questi LEP e se ne è scritto moltissimo sui giornali, ma di fatto sarà molto difficile la loro corretta individuazione e, soprattutto, il loro finanziamento, quindi resteranno inapplicati. Al di là dei ben noti limiti di bilancio è lo stesso Disegno di Legge Calderoli che non prevede assolutamente che siano messe a disposizione nuove risorse umane, strumentali e finanziarie per mantenerne almeno i principi e i parametri che ci sono adesso. Quindi la situazione della sanità peggiorerà sicuramente, tranne che nelle tre Regioni capofila, che hanno già siglato le pre intese, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, che hanno già cominciato a sviluppare in una certa direzione i propri servizi sanitari regionali e che potranno trattenere gran parte delle proprie tasse al fine di finanziare le diverse competenze, comprese quelle nuove ottenute con la autonomia differenziata. Mentre questo non succederà nelle Regioni del Sud, che non potranno contare sul residuo fiscale e quindi, in mancanza di un finanziamento da parte dello Stato, non saranno certo in grado di migliorare né di applicare i LEP e i LEA, come del resto succede già adesso.

I LEA sono Livelli Essenziali di Assistenza, cioè i livelli propri della sanità, quelli sui quali si struttura l'attività dei servizi sanitari. Ora, prima che i LEA fossero individuati e applicati, già nel 2001, quindi con grande anticipo sul LEP, esistevano parametri e livelli su cui la sanità era strutturata. I LEA sono stati introdotti probabilmente per fornire delle guide che contenessero e delimitassero l'autonomia legislativa ed organizzativa delle Regioni in seguito al passaggio delle competenze, al fine di evitare una eccessiva differenziazione. Di fatto i LEA sono serviti a ben poco, perché, se si confrontano le tabelle che riportano i dati circa l'applicazione degli stessi con le diverse realtà, tali dati non corrispondono alle reali condizioni di erogazione delle prestazioni nelle varie Regioni. Le

Regioni del Sud sono tra quelle che li hanno applicati poco, però anche quelle che hanno applicato i LEA, hanno delle grosse falle: lo si è visto in occasione della pandemia da Covid allorché è apparso evidente che i LEA che riguardavano il territorio e la prevenzione non c'erano proprio, non erano stati applicati. Tant'è vero che in Lombardia, soprattutto in Lombardia, la sanità territoriale non è stata in grado di muoversi. Nel Sud l'impatto è stato minore, anche se probabilmente sarebbe successa la stessa cosa qualora il Covid avesse picchiato forte come al Nord, ma intanto la Regione più avanzata d'Italia ha dimostrato il proprio fallimento nell'organizzazione territoriale e nella capacità di affrontare la questione del Covid.

**Anna Maria Bianchi** Ci sono molti esempi di disparità territoriali già oggi, come le differenze nelle aspettative di vita e le attese per le prestazioni sanitarie...i posti letto...

**Loretta Mussi.** I dati disponibili (non sempre lo sono) ci danno alcune indicazioni circa l'aspettativa di vita, la speranza di vita, la multicronicità, i tempi di attesa...

L'aspettativa di vita presenta una media nazionale di 82,6 anni, però c'è un gap molto forte tra il Nord e il Sud perché, per esempio, a Trento è di 84,2 anni mentre in Campania è di 81 anni. Se si considera poi l'aspettativa di vita "in buona salute", la differenza è ancora più grande, perché ci sono vent'anni di differenza tra il vivere in buona salute al Nord e vivere in buona salute al Sud.

Le differenze sono ancora più marcate per la Speranza di vita (che la pandemia ha ridotto di circa un anno a livello nazionale, quasi due anni in Lombardia). La speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni, pari, a livello nazionale a 10 anni, scende a 8,3 nel Mezzogiorno e a 7,8 nelle Isole, mentre nel Nord sale a 11,0 anni. Particolarmente critica è la situazione della Regione Campania dove si osserva una elevata multi-cronicità con limitazioni gravi tra le persone di oltre 75 anni che risulta essere pari al 66,5% mentre la media nazionale è del 49%. In generale, la situazione di multi-cronicità grave risulta in media di 12 punti superiore nel Mezzogiorno rispetto alle Regioni del Nord e 8-10 punti superiore a quelle del Centro.

Le Regioni del Sud, nelle statistiche della salute, sono tutte al di sotto della media nazionale, e questo è dovuto alla bassa qualità dei servizi sanitari, ma anche la difficoltà di accesso ai servizi sanitari e alla scarsa diffusione della prevenzione.

Rispetto ai tempi di attesa, che sappiamo essere enormi, i dati forniti da Agenas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) sul rispetto dei tempi di attesa dei ricoveri programmati "urgenti" e sulle prestazioni ambulatoriali, indicano che continuano ad essere lunghi e che non sono migliorati rispetto alla situazione pre-Covid del 2019.

Vi sono poi servizi, su cui la Legge 833 del 1978 aveva molto puntato, come l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), che non è stata mai davvero sviluppata. Si tratta di un'assistenza che si presta a domicilio, comprende trattamenti medici, infermieristici e di riabilitazione, e si integra con servizi socio-assistenziali (igiene personale, aiuto per i pasti etc). Già adesso al Sud è completamente inadeguata, ma anche al Nord non è molto diffusa. Questo significa che in certi territori centinaia di migliaia di pazienti sono privi di assistenza domiciliare.

A questo proposito, vorrei ricordare ancora la pandemia da Covid, che ha reso evidente che non c'era nessuna organizzazione sanitaria per soccorrere in urgenza le persone nei territori, dove avrebbero dovuto restare anziché andare in ospedale, diffondendo ulteriormente l'infezione.

Mentre le Regioni non dotavano i territori dell'assistenza domiciliare per i pazienti non richiedenti ricovero, sono comunque diminuiti i letti d'ospedale che sono scesi a 3.1 ogni mille abitanti (al Sud sotto sono scesi sotto 3), che sono tra i più bassi d'Europa e assolutamente insufficienti per coprire la domanda.

E basta guardare anche la cosiddetta "mobilità sanitaria", gli spostamenti delle persone per ricevere cure fuori dalle loro Regioni di residenza. Le Regioni del Sud, tutte insieme, in dieci anni hanno accumulato un saldo negativo di oltre tredici miliardi, e solo nel 2021 oltre 4 miliardi, soldi che sono andati a finire proprio nelle tre Regioni capofila della autonomia differenziata, cioè Emilia

Romagna, Lombardia e Veneto, che hanno avuto di converso un saldo positivo, che tra l'altro le ha aiutate anche a sistemare i bilanci, mentre il saldo negativo, che è oltre il 70%, ce l'hanno tutte le Regioni del Sud, compreso il Lazio e l'Abruzzo, che sono al centro.

Un altro aspetto importante, per la sanità, ma anche per le ricadute dell'autonomia è la prevenzione primaria, che aveva avuto grandissimo impulso dalla legge 833/1978, la prima legge di riforma sanitaria che aveva stabilito i principi fondamentali per la tutela della salute e per il servizio sanitario nazionale, e che prevedeva l'organizzazione da parte delle Regioni dei servizi per la prevenzione primaria e per la tutela della salute sui luoghi di lavoro.

La 833 è stata poi seguita da altre leggi che non hanno fatto altro che ridimensionare - far dimenticare - i principi molto importanti per la prevenzione primaria che erano contenuti nella legge. Quando si parla di prevenzione si pensa allo *screening*, all'educazione alimentare, all'educazione sanitaria, che fanno parte però della "prevenzione secondaria", e che in parte funzionano. Ma la prevenzione primaria è quella che agisce direttamente laddove ci sono le sorgenti della malattia, quindi l'ambiente, l'ecosistema, le fabbriche, il settore alimentare, l'agricoltura, l'edilizia, l'urbanistica e il settore dei rifiuti, i trasporti, l'energia. Sono tutti settori dove se venissero realizzati i principi della prevenzione primaria, con la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi, probabilmente avremmo un crollo delle malattie tra la popolazione, anche malattie infettive ma soprattutto croniche. Ma questo non avviene anche perché ha ricadute economiche, intacca il profitto.

Molto vicina alla prevenzione primaria è la sicurezza del lavoro che fino ad alcuni decenni fa era assicurata dai Servizi per la tutela della salute sui luoghi di lavoro, istituiti con legge regionale. Oggi sono decisamente ridimensionati, quando non, di fatto, eliminati.

**Anna Maria Bianchi** Quindi stiamo parlando di una situazione sanitaria che già attualmente è molto carente con la gestione nazionale... Ma che motivazioni hanno le Regioni nel richiedere l'esclusiva potestà della sanità, che in gran parte già gestiscono? Quali ulteriori competenze che oggi sono nazionali vorrebbero ottenere? E rispetto alle performances che hanno avuto in questi anni, non solo dal punto di vista economico, forse questa richiesta di passaggio di ulteriori competenze non è molto giustificata. E forse che più che di competenze si tratta anche di ottenere dei poteri...

**Loretta Mussi** Si potrebbe rispondere che il vero motivo che spinge le Regioni ad accaparrarsi la sanità sono soprattutto i soldi e il potere – si tenga presente che quasi l'80% del bilancio delle Regioni è della Sanità. Poi vi è la volontà di procedere nella privatizzazione dei servizi sanitari, dove operano ormai vere e proprie multinazionali.

Vogliono pure avere il controllo del personale sanitario, ne abbiamo parlato all'inizio. Le tre Regioni che hanno firmato le preintese ad esempio chiedono che venga abolito il tetto per il personale (una delle cause del peggioramento dei servizi sanitari), ma, soprattutto, vogliono che come conseguenza della regionalizzazione si sostituisca alla contrattazione nazionale quella regionale.

Le cose sono peggiorate anche perché lo Stato è venuto meno. Nel momento in cui già col titolo V si sono dismesse alcune competenze sulla sanità che sono state trasferite alle Regioni, lo Stato è come se si fosse seduto, come se si fosse "liberato" di queste competenze che prima erano proprie e questo ha fatto sì che ci fosse una caduta enorme, nella capacità di analisi e di interpretazione della realtà delle proprie materie da parte del Ministero della Sanità. Ed è venuta meno anche la capacità di controllo, che sparirà completamente con l'autonomia.

**Anna Maria Bianchi** Ma tra le conseguenze del passaggio all'esclusiva potestà delle Regioni della tutela della salute, è possibile che sia ulteriormente incentivata la "privatizzazione" del servizio sanitario nazionale? In passato è intervenuta in un nostro webinar una ginecologa di Brescia che ci ha raccontato di consultori che vengono affidati a enti religiosi che di fatto comprimono poi il diritto all'aborto, come già avviene in molte zone del Paese, compreso il Nord. Il rischio è quello di una ulteriore privatizzazione del servizio nazionale, che in molti casi può rispondere a criteri che sono più al servizio del profitto che dell'interesse pubblico



**Loretta Mussi** Sì, i criteri sono esclusivamente legati al profitto, con l'autonomia differenziata sicuramente ci sarà un aumento del passaggio della sanità dal pubblico al privato, che è già in essere in questo momento. In questi ultimi anni c'è stato un progressivo passaggio anche perché mano a mano che il servizio sanitario nazionale non funzionava bene, perché mancavano le risorse, e non solo quelle del personale, si faceva avanti il privato, che adesso non è più la clinica della famiglia, si tratta di multinazionali che lavorano in Italia e lavorano anche in Europa e extra Europa. Quindi si tratta di corpi potentissimi che sono in grado di imporre quelle che sono le proprie politiche. Adesso in Italia abbiamo in generale una copertura del pubblico ancora sul 70%- 74% delle strutture sanitarie, ma se andiamo a vedere il Lazio e la Lombardia, pur con diverse gestioni politiche, dobbiamo constatare che il privato ormai copre oltre il 50%.

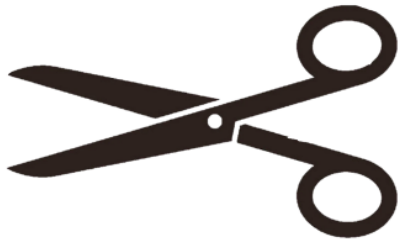
I cittadini italiani ormai sono arrivati a spendere quaranta miliardi, soldi che escono direttamente dalle loro tasche. Da anni le visite specialistiche e le procedure diagnostiche sono per un terzo appannaggio del privato. La riabilitazione domiciliare, la riabilitazione di terzo livello, che è importantissima per gli acuti, i pazienti con una lesione del midollo spinale, o un danno cerebrale a seguito di un incidente o a seguito di un tumore, non viene realizzata tranne che in pochissimi centri. Si tratta di forme di riabilitazione che richiedono l'ospedalizzazione e una tecnologia altissima, molto poco diffuse in Italia.

Per quanto riguarda la riabilitazione che devi fare a casa o che devi fare in ambulatorio, sia a seguito di un incidente o per gli anziani, ormai è praticamente tutto in mano al privato. Oltre il 60% della popolazione con problemi funzionali gravi, non viene trattato nel pubblico, ma solo dal privato.

**Anna Maria Bianchi** C'è poi l' "effetto Arlecchino", perché ci saranno delle Regioni che chiederanno la potestà esclusiva per la tutela della salute e altre che continueranno a fare riferimento al Servizio Sanitario Nazionale e alle normative di livello nazionale. E potrà anche succedere, come molti ipotizzano, che le Regioni del Nord potranno procedere a una sorta di confederazione tra loro e allora fare anche una specie di mega servizio "multiregionale" in alternativa a quello attuale nazionale.

**Loretta Mussi** Ci sarà certamente un effetto arlecchino, con alcune Regioni autonome e altre che continuano a dipendere dallo Stato, uno Stato a questo punto sarà però impoverito, perché non avrà più le entrate delle Regioni più ricche o ne avrà comunque meno. Le Regioni più industrializzate, più ricche hanno lavorato da anni sull'idea di costituire una macro Regione che si aggancia all'Europa - ma diventerà il "Sud" dell'Europa- una macro Regione italiana fatta da Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, forse un pezzo di Toscana, Veneto, non sarà sicuramente alla pari con le Regioni dell'Europa centrale, perché le Regioni che la compongono non sono più quelle di una volta, le Regioni ricche di una volta hanno perso parecchi punti. E quindi queste si assumeranno il compito ben remunerato di offrire prestazioni e servizi per gli abitanti delle Regioni meno fortunate che non potranno avere delle entrate sufficienti per sviluppare dei propri servizi.

Per concludere, le Regioni in questi anni non hanno dimostrato di voler veramente costruire dei servizi sanitari regionali che andassero incontro alle richieste della popolazione, tenendo conto dell'ambiente particolare in cui la popolazione viveva. Da loro non sono mai venute proposte che andassero incontro a reali e particolari esigenze della popolazione e dei territori. L'unico interesse manifestato è stato quello di trattenere i propri soldi, di non spartirli con altre Regioni e di accrescere il proprio potere.



## Governo del territorio

Giancarlo Storto

*Urbanista, vicepresidente di Carteinregola*

**Anna Maria Bianchi** Questa sera parliamo di autonomia regionale differenziata e governo del territorio, una materia di cui Carteinregola si è occupata spesso, soprattutto per quanto riguarda la Regione Lazio. In più occasioni abbiamo criticato – e anche contestato – dei provvedimenti regionali che riguardavano il governo del territorio e adesso scopriremo che cosa potrebbe succedere nel caso che da materia oggi concorrente passasse all'esclusiva potestà delle Regioni che ne faranno richiesta. Ne parliamo con il nostro vicepresidente di Cartainregola Giancarlo Storto, urbanista

**Giancarlo Storto** Il tema che affronteremo in questo incontro riguarda la materia “governo del territorio”, anche se in premessa occorre evidenziare che gli effetti della disastrosa proposta del ministro Calderoli avranno sul territorio molteplici ricadute. Basti pensare che, allo stato attuale tra le materie a legislazione concorrente Stato/Regioni ci sono i porti, gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e navigazione, ed è immediato constatare che le singole Regioni non potrebbero mai ragionare in termini di infrastrutture che hanno un'importanza a livello nazionale e quindi si arriverebbe alla negazione delle condizioni per pianificare localizzazioni e tracciati di opere di rilevanza nazionale.

Con questa considerazione preliminare concentriamo la nostra attenzione sul “governo del territorio”, una delle venti materie attualmente a legislazione concorrente. Con una avvertenza: il “governo del territorio” come locuzione appare per la prima volta proprio nella Costituzione come modificata nel 2001, senza che in precedenza una simile formulazione abbia trovato spazio nella legislazione nazionale. L'espressione governo del territorio era apparsa in alcune leggi regionali, ma mai nella legislazione nazionale. E allora che cosa deve intendersi per governo del territorio? Non avendo mai definito nella legislazione ordinaria il relativo contenuto, a differenza dell'urbanistica, è stata la stessa Corte Costituzionale, con una sentenza importante, la 307 del 2003, a chiarire che all'interno del governo del territorio rientra a pieno titolo l'urbanistica: il governo del territorio senza l'urbanistica, afferma la Corte, sarebbe una sorta di “guscio vuoto” e quindi di fatto tra urbanistica e governo del territorio viene confermata una sovrapposizione di contenuti.

Ripercorriamo ora sinteticamente come si è andato evolvendo il rapporto Stato/Regioni per quello che riguarda l'urbanistica. Si tratta di una materia che è stata oggetto di trasferimento già nella prima fase del decentramento a favore delle Regioni: con una legge, la numero 8 del 1972, vengono trasferite alle Regioni, già all'epoca, le funzioni amministrative legate all'urbanistica in precedenza affidate allo Stato: tutti i Piani regolatori dei comuni italiani, di qualsiasi dimensione demografica, venivano approvati dal Ministero dei Lavori pubblici, attraverso il Consiglio Superiore che li valutava e la direzione dell'Urbanistica che poi emanava i decreti approvativi. E anche la pianificazione attuativa, cioè i Piani particolareggiati e i Piani di lottizzazione erano approvati centralmente attraverso i Provveditorati alle opere pubbliche, organi decentrati dello stesso Ministero dei lavori pubblici.

Dopo la legge del '72 questa materia passa in gran parte alle Regioni, le quali approvano gli strumenti urbanistici dei comuni all'interno del proprio territorio, e in più assumono la competenza di emanare proprie leggi nel rispetto delle norme di principio fissate dal legislatore nazionale. Allo Stato rimaneva un compito importante, quello di indicare le linee e gli indirizzi per l'assetto del territorio a livello nazionale.

Competenza che colpevolmente è stata esercitata solo parzialmente e limitatamente ad alcuni settori e che invece avrebbe avuto una sua importanza, anche in relazione ai rapporti con l'Unione Europea, dove da diversi anni si ragiona giustamente anche di assetto territoriale europeo, all'interno del quale ogni nazione avrebbe dovuto dare il proprio contributo, in maniera tale, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture, da configurare una base documentata a cui ancorare le scelte future con l'obiettivo di favorire un maggiore equilibrio territoriale tra aree fortemente attrattive e aree marginali, condizioni presenti in Italia ma, con diverse modalità, anche a livello europeo.

In ogni caso, allo Stato rimane soprattutto il potere di stabilire i principi unitari e inderogabili a cui devono attenersi le legislazioni regionali, principi che mai sono stati enunciati chiaramente ma che sono desumibili dalla legislazione nazionale vigente.

Quali sono questi principi? Derivano soprattutto da una legge approvata in anni decisamente lontani, la legge 1150 del 1942, soltanto parzialmente emendata, modificata e integrata dalla "legge ponte" del 1967 (una legge che così venne comunemente indicata proprio perché doveva essere un tramite, un primo passo, per una nuova legge che il Parlamento, nonostante diversi tentativi operati in alcune legislature, non è mai riuscito a portare a definitiva approvazione). I principi generali a cui devono attenersi le legislazioni regionali sono quindi non esplicitati ma restano comunque importanti.

La legge del 1942, nonostante fosse stata approvata in un periodo certamente nefasto per l'Italia, conteneva alcuni elementi positivi, anche se - questo è bene sottolinearlo - tutta la legge era improntata all'espansione delle città, cioè ragionava in termini di sviluppo urbano. Come ormai da tutti largamente condiviso, oggi non è più il problema preminente: la pianificazione urbanistica si è andata concentrando verso la riqualificazione e il recupero della città consolidata, essendo la fase espansiva di fatto molto ridotta, se non addirittura in alcuni casi pressoché azzerata.

In questo contesto, la legislazione regionale ha avuto nel tempo un'evoluzione particolarmente rilevante, che ha di fatto accentuato anche le differenze tra Regione e Regione (soltanto il Molise non ha mai legiferato in questa materia). La prima legge è stata quella della Regione Lombardia, già nel 1975, a cui hanno fatto seguito molte altre legislazioni regionali, che di fatto ampliavano e dettagliavano i contenuti della legge nazionale, ma rimanendo nel solco della legge nazionale stessa. Più recentemente si sono avuti ulteriori elementi di innovazione rispetto ai testi nazionali e sono stati introdotti vari istituti non presenti nella legislazione nazionale, che, come dicevo, non è mai stata in grado di aggiornarsi.

Qui apro una parentesi: in molte legislature l'aggiornamento è stato tentato, sono stati elaborati testi legislativi, alcuni dei quali arrivati anche alla discussione parlamentare, ma mai hanno trovato un esito definitivo attraverso l'approvazione di una nuova legge che subentrasse appunto a quella del 1942.

Il legislatore regionale ha individuato altri istituti, quale ad esempio la "perequazione" che, distribuendo ai proprietari di aree inclusi in predefiniti ambiti territoriali opportunità e oneri, ha espresso un modo di operare in risposta a una sentenza della Corte Costituzionale che prevedeva un risarcimento ai terreni espropriati commisurato ai valori venali (mettendo quindi in gravi difficoltà i comuni). Un altro istituto di cui spesso si parla, soprattutto in riferimento al piano regolatore di Roma, è quello della "compensazione", un istituto che lascia spazi di ambiguità nell'applicazione a favore di decisioni che passano dalla sfera pubblica a quella privata. Senza volere entrare nel merito dei meccanismi di tecnica urbanistica, mi interessa sottolineare una inequivocabile evoluzione desumibile dalla legislazione regionale, peraltro non estranea anche alla volontà del legislatore nazionale, che si può sintetizzare nell'assumere da parte delle istituzioni nei processi di pianificazione l'operatore immobiliare quale interlocutore privilegiato.

Questa è una caratterizzazione molto evidente che, a mio avviso, contrasta con lo stesso spirito del "fare urbanistica": un Piano regolatore dovrebbe, deve, tener conto della pluralità degli interessi attraverso delle mediazioni in cui si riconoscono le esigenze dei vari segmenti della popolazione. Anzi, dirò di più: il Piano regolatore deve difendere soprattutto gli interessi dei più deboli. L'esempio che più di altri esprime questo concetto rimane quello degli standard urbanistici. Gli standard urbanistici nascono nel 1968 e sono tutt'ora vigenti (anche se alcune Regioni hanno eroso in qualche

misura questo principio): attraverso gli standard viene riconosciuto che a ciascun abitante spetta in una dimensione inderogabile una quota di aree destinate a servizi, a verde, a scuola, a parcheggi e quindi c'è una concezione "egualitaria" del territorio, un principio che dovrebbe essere alla base del senso della pianificazione urbanistica.

Un principio osservato fino agli Anni Ottanta ma in seguito questo modo di concepire l'urbanistica si è spostato a favore degli operatori immobiliari e delle imprese. Quella che viene definita "urbanistica contrattata" è l'esempio in negativo più eclatante: sono i privati che propongono dove investire e quindi prospettano soluzioni che riguardano le scelte localizzative, che vengono in qualche misura contrattate ma di fatto recepite dalle amministrazioni comunali. È una deriva molto preoccupante da cui, come ricordavo, non è esente lo stesso Stato, che ha emanato in più fasi esso stesso legislazioni in deroga ai propri principi.

Il caso più esemplificativo in questo senso, che abbiamo avuto modo come Carteinregola di trattare in più occasioni, può ritenersi la "legge degli stadi". La legge prevede che la società che ha interesse a proporre se stessa come investitrice, ha addirittura la facoltà di indicare l'area su cui realizzare l'impianto sportivo, e che rispetto a questa proposta il Comune non abbia possibilità di avanzare un'alternativa, ma possa esprimersi soltanto in senso positivo o negativo, e qualora la proposta venga considerata positivamente, ne consegue il conferimento dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'impianto.

Quindi un modo di operare che vede ridurre il ruolo dell'istituzione pubblica sul territorio e lo subordina invece alla volontà dell'operatore privato. Di fatto la materia del governo del territorio si sta sempre più smembrando, e sempre più quest'idea del territorio come bene comune è affievolita anche dalla legislazione regionale.

Se va avanti il processo di autonomia differenziata, rispetto al governo del territorio, due questioni voglio sottolineare. Da un lato si arriverà a un ulteriore smembramento dei capisaldi dell'urbanistica: si è già in fase avanzata, sarà ancora più evidente in futuro, con questa ulteriore indicazione negativa: lo Stato, non potendo più intervenire, non avrà possibilità di dare indirizzi unitari. Faccio alcuni esempi che ritengo importanti. Si parla tanto di consumo di suolo: nella scorsa legislatura ci sono stati più tentativi per emanare una legge per disciplinare la materia - Carteinregola ne ha più volte sottolineato l'importanza - ma nessun provvedimento è stato emanato dal Parlamento nella scorsa legislatura. Però, rimanendo il governo del territorio materia concorrente, questa possibilità permane; diversamente, con l'autonomia referenziata lo Stato non potrà più intervenire in questo settore.

Un altro esempio: la rigenerazione urbana. Anche su questo terreno ci sarebbe estrema necessità di un indirizzo unitario e anche qui nella scorsa legislatura ci sono stati tentativi; con l'autonomia differenziata questa possibilità verrà a cadere, così come ad esempio per emanare un provvedimento riguardante l'edilizia sociale, un settore importante a cui si affida la possibilità di ridurre almeno in parte le esigenze abitative di chi ha difficoltà di accedere nel mercato; oggi questa legislazione manca e in futuro non ci sarà più possibilità di restituire questa materia in maniera unitaria.

Ma ci sono anche problemi a mio avviso più rilevanti. Ad esempio la possibilità che le Regioni promuovano autonomamente ulteriori condoni edilizi. Tentativi finora impediti, la Campania ha provato più volte a proporre leggi regionali ma sono state respinte dalla Presidenza del Consiglio che ha considerato la materia non di esclusiva pertinenza regionale e che invece, se la competenza dello Stato verrà esclusa, potranno essere emanati.

Dell'assenza di principi validi a livello nazionale ne risentirebbe anche una legislazione più minuta. Cito in proposito il recente dibattito che si è avuto nella Regione Lazio su una proposta di legge regionale che promuove i seminterrati come abitazioni. Tra le tante criticità da noi evidenziate, questa legge non rispetta il rapporto tra superficie dell'abitazione e superficie finestrata, derogando a una legge del 1975: oggi questa norma è a mio avviso assolutamente illegittima, ma con l'autonomia differenziata sarà invece possibile alla Regione stabilire diversi parametri.

Ma più in generale esistono altre questioni che a me sembra importante sottolineare: con l'autonomia differenziata si avrà un ulteriore alibi perché ad esempio lo Stato non intervenga più in materia di edilizia residenziale pubblica. Già con un decreto legislativo del 1998, n.112, lo Stato aveva perso molte competenze in questa materia e non a caso in questi ultimi vent'anni ha fatto poco o nulla per incrementare gli alloggi pubblici nonostante una domanda ancora elevata. Ebbene, con l'autonomia vi saranno le condizioni per legittimare il mancato intervento dello Stato ad assumere responsabilità e quindi stanziare risorse finanziarie in questo settore.

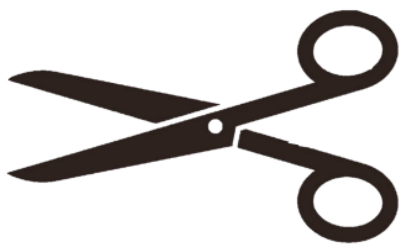
Mi sembra importante sottolineare il fatto che con l'autonomia differenziata si viene a instaurare una sorta di lingua babelica, perché ogni Regione avrà un suo linguaggio. Un esempio: il Testo Unico dell'edilizia prevede in alcuni casi la necessità di chiedere il permesso di costruire per un intervento edilizio di nuova costruzione, in alcuni casi prevede la SCIA e in altri la CILA, con il corredo di una serie di procedure e di contenuti che riguardano la presentazione delle istanze. Con l'autonomia differenziata ogni Regione potrà decidere come meglio crede, cambiare il nome ai titoli abilitativi e chiamarli in modo diverso agganciandoli a procedure una diversa dall'altra. Il testo unico non a caso ha negli articoli le lettere "L" ed "R", la lettera "L" indica i principi a cui le Regioni devono sottostare, la lettera "R" individua la parte regolamentare. Ne consegue che tutta la parte di legislazione che oggi rientra nei principi non costituirebbe più alcun riferimento per il legislatore regionale.

Quindi una situazione assolutamente disordinata, che produrrebbe ulteriore confusione se poi non tutte le Regioni ritenessero di avvalersi in egual modo di questa scellerata possibilità, cioè di acquisire totalmente la competenza del governo del territorio, perché si arriverebbe ad una condizione in cui alcune Regioni continuerebbero a seguire i principi nazionali e altre che invece potrebbero agire in assoluta autonomia.

Ho dato brevemente alcuni elementi tecnici per non rimanere troppo nel generico. Concludo riproponendo due interrogativi riportati in un breve capitolo sulla legislazione urbanistica regionale ospitato in un libro, *Territorio senza governo*<sup>2</sup>, scritto un paio d'anni fa insieme ad altri studiosi tutti di grande qualità e competenza: "La lingua babelica che rende complicato persino stendere un quadro sinottico sulle normative regionali, è motivata dalla peculiarità fisica e dalle identità culturali dei territori o risponde solo a logiche politiche, peraltro non esenti da mutazione in relazione al governo regionale in carica?" E l'altro: "E soprattutto è utile ai cittadini e alle imprese convivere in un paese in cui varcando un confine regionale è necessario adattarsi ad una nuova nomenclatura, a nuove regole e a diversi comportamenti amministrativi?"

---

<sup>2</sup> Territorio senza governo Tra Stato e regioni: *a cinquant'anni dall'istituzione delle regioni a cura di Giancarlo Storto Ed. Deriveapprodi*



## Protezione civile

**Roberto De Marco**

*geologo, già direttore servizio sismico e direttivo protezione civile*

Se un provvedimento di rilevante portata istituzionale ormai in lunghissima e avanzata istruttoria, si dovesse giudicare dai documenti resi disponibili per poterne decifrare la portata, l'incisività sull'attuale quadro normativo, nella fattispecie di protezione civile, si dovrebbe parlare di una sostanziale indeterminazione, confusione e immaturità. Specialmente se ci si trova nella singolarissima condizione per cui ogni Regione potrà, nella previsione dell'autonomia eventualmente concessa, rivendicare nulla, qualcosa o tutto dell'articolato quadro di competenze oggi statali, sebbene già in regime di materia concorrente.

Una tale situazione impone una logica di cautela. Insomma, non avendo elementi per capire come possa andare a finire, si può esplorare il campo con alcune considerazioni a carattere generale, molti "se" e preponderanti obiezioni rispetto a quel poco disponibile: qualche datata proposta, una mera ricognizione di quali sono oggi le competenze di protezione civile e a chi sono affidate. Per altro si sente ripetere dai proponenti che l'esser differenziata una siffatta autonomia sta nel fatto che dello Stato potrà prendersi la porzione che più piace. Una sorta di irresponsabile *shopping*. Nessuna chiarezza d'intenti insomma, nessuna possibilità di fare una previsione su cosa succederà "dopo" rispetto alla spartizione di quello che una volta era un Servizio nazionale incardinato nello Stato posto sotto la responsabilità del governo, soprattutto se si tiene conto della materia specifica di protezione civile, sulla quale ogni avventurismo può diventare colpa gravissima.

Un minimo di garanzia la si sarebbe potuta cogliere nell'eventuale inclusione della "protezione civile" tra le materie sottoposte alla individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni rese (LEP). Oscure le ragioni dell'esclusione, posto che invece risultano incluse molte altre materie le quali, certamente non meno della protezione civile, riguardano la "sicurezza e la tutela" del cittadino. Così, per ciò che le Regioni decideranno di impossessarsi, i relativi livelli di "protezione" da assicurare, potranno essere - dopo l'acquisizione- autonomamente e discrezionalmente stabiliti. Non servono commenti per una inimmaginabile disavventura.

Allora, poiché i cittadini di questo Paese hanno una particolare propensione a dimenticare soprattutto quanto di spiacevole accade, sarà utile proporre un assai sintetico quadro di disastri del passato, diciamo dal secondo dopoguerra ad oggi, che, oltre ai terremoti, contiene altre diverse tipologie di rischio. E' un elenco ampiamente incompleto, solo 16 quelli ricordati; eventi accaduti negli ultimi 74 anni, da metter assieme ad una moltitudine di altri, magari di minore impatto ma pur sempre responsabili di vittime. Un disastro grave ogni 4/5 anni insomma, per un Paese fragile e vulnerabile.

anno	luogo	tipologia	vittime
1951	Calabria	m	67
1951	Polesine	alluvione	100
1954	Salerno	alluvione	318
1963	Vajont	frana	1917
1966	Firenze	alluvione	35
1968	Belice	terremoto	300
1976	Friuli	terremoto	990
1980	Irpinia	terremoto	2914
1985	Val di Stava	crollo invaso industriale	268
1987	Valtellina	alluvione	53
1996	Versilia	alluvione	15
1997	Umbria/Marche	terremoto	11
1998	Sarno	dissesto idrogeologico	161
2009	L'Aquila	terremoto	303
2112	Emilia Romagna	terremoto	28
2016	Amatrice	terremoto	300

---

**7780**

In quest'elenco compaiono sette terremoti che concorrono a determinare 4846 vittime sul totale di 7780, ma se prendiamo in esame l'intero scorso secolo, le vittime di questo tipo di evento diventano quasi 140mila a causa di due terremoti che superarono la temutissima magnitudo 7, quello di Reggio e Messina nel 1908 (M7.1, 85mila vittime) e sette anni dopo nella piana del Fucino (M7.0, 30mila vittime) che distrusse quasi completa-mente Avezzano. Oltre alla perdita di vite umane il terremoto fa anche danni enormi: dal Belice 1968 ad oggi 191 miliardi di Euro solo quelli diretti, attualizzati. Infine una notazione sulla distribuzione dei terremoti fortemente distruttivi, da memorizzare per le cose che più avanti si diranno. Nell'ultimo millennio si contano 15 eventi di magnitudo comprese tra 6.8 a 7.3, i più forti, quindi 1,5 ogni secolo, ma nessuno è capitato a Nord del 42° parallelo che attraversa Lazio, Abruzzo e Marche. Il paese è in una condizione di rischio, ma assolutamente non ovunque nella stessa misura. Anche a causa di un'elevata vulnerabilità dell'edificato storico e del dilagante abusivismo, il "problema sismico" appartiene in buona parte al Centro ma soprattutto al Sud, Sicilia compresa.

Tutti gli eventi riportati in tabella, hanno ovviamente richiesto l'intervento di quel sistema di coordinamento a livello nazionale, posto alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri che dagli anni '70 viene chiamato *protezione civile*. Agisce prima che il disastro accada, in prevenzione e preparazione all'emergenza, e poi ad emergenza conclamata, per soccorrere, contare perdite e danni, ripristinare pur minime condizioni di vita alle popolazioni colpite; infine per creare le condizioni affinché la ricostruzione possa partire.

Qualsiasi approccio al tema della protezione civile, non può non porre al centro dell'attenzione proprio il terremoto ricorrente. Una specie di paradigma per la verifica delle argomentazioni (allo stato inesistenti) sul perché le cose dovrebbero andar meglio (unica giustificazione accettabile per una riforma di questa portata) in un panorama frammentato e scoordinato di promessa autonomia, piuttosto che rimanere una competenza dello Stato centrale, per altro già in regime di concorrenza.

Si tratta quindi di sostenere la "centralità" di un problema che dovrebbe essere correttamente inquadrato, per natura e dimensioni, tra le politiche indifferibili da affrontare a livello nazionale, ancorato alla definizione di una strategia che tenga conto della diversa incidenza del problema sismico sul territorio, stabilendo quindi necessariamente criteri di priorità nel mettere a disposizione risorse pubbliche per la protezione della vita dei cittadini, per la tutela di quel poco o tanto benessere raggiunto, a partire da dove il rischio è notoriamente più elevato. Di questo qui si parla, cercando di

capire come e perché una logica invece tutta diversa di frammentazione del quadro di riferimento, che la AD promette, possa offrire migliori garanzie.

Ripercorrere il passato vale una testimonianza della sine cura, della sottovalutazione disastrosa - accentuatasi in quest'ultimo ventennio - rispetto al deficit di prevenzione di cui perfettamente si conoscono dimensioni e cause. Una responsabilità esclusiva della politica, di quanto cioè i governi che si sono succeduti hanno inteso fare o non fare nel corso delle brevi tregue concesse dai terremoti ricorrenti. Una sostanziale trasversalità di comportamenti, che ha solo visto alcuni fare decisamente peggio di altri. Sul perché questo è avvenuto, le considerazioni proposte una ventina di anni fa da Kofi Hannan sono ancora attualissime:

*“Costruire una cultura di prevenzione non è facile. Mentre i costi della prevenzione debbono essere pagati nel presente, i suoi benefici si avvertono in un futuro distante. Per di più, i benefici non sono tangibili: essi sono i disastri che non sono accaduti”* e poi ancora *“il tempo di ritorno dei terremoti è superiore all'orizzonte temporale dei politici”*.

Solo l'emergenza, rappresenta un incubo per chi governa, riscuote attenzione. Su di essa nessuna mistificazione è possibile, perché -considerata imperdonabile- una eventuale *defaillance* si consuma in poche ore con espressioni di condanna, e per recuperare non basta promettere cose smisurate per la prossima occasione che poi non si realizzeranno, come accade per la prevenzione.

Il quadro dei disastri di origine naturale capitati è certamente preoccupante, ma ben più ampio è il campo in cui la protezione civile deve necessariamente dare una risposta almeno di prima istanza, per conto dello Stato, del governo. Il cardine di tale indispensabile prontezza è la dichiarazione dello stato d'emergenza solo delimitato nella durata; lo strumento insostituibile è il potere d'ordinanza in deroga ma anche la potestà esclusiva di operare il coordinamento di tutte le risorse necessarie, ovunque collocate. Non ha senso alcuno che queste competenze siano ridistribuite sul territorio se lo scenario che spesso si è proposto investe dimensioni ben più vaste di una singola Regione. Le analogie vanno attentamente considerate in un campo così delicato, apprezzate. Allora come non ricordare cose è successo con la pandemia, quando un'uniformità di indirizzo e azione centralizzata, si è rivelata l'unica strada percorribile in quella condizione di assoluta emergenza. E poi un terremoto come quello del 1980, solo un poco al disotto della temutissima magnitudo 7, che investì tre Regioni, che mandò un sistema ancora non consolidato di protezione civile in tilt con 250 mila senza tetto da mettere a riparo all'inizio dell'inverno, mentre lo sdegno del presidente Pertini per un'emergenza disastrosa si riassunse nel termine “vergogna” e perciò il Ministro dell'Interno mise a disposizione le sue dimissioni, un prefetto venne destituito sul campo e dopo quattro giorni non si riusciva a sapere se le vittime fossero 100, 1000 o 10mila. Sotto certe condizioni al limite il sistema si destabilizza e il dar luogo ad un'avventurosa sperimentazione sul campo di nuovi assetti sembra una follia. Insomma, in questo si avventura l'A.D.; camminando sul ciglio di un burrone assai profondo è meglio guardar bene dove mettere i piedi, e talvolta è consigliabile tornare indietro.

Se poi torniamo alla memoria del passato anche recente, nel difendere la competenza dello Stato centrale, ci si trova di fronte all'imbarazzo di non avere, giustappunto “le carte in regola”, soprattutto se il tema è la prevenzione dal rischio sismico. Il deficit di prevenzione è enorme, ogni terremoto strappa dolorosamente un giudizio di inaccettabilità, di inadeguatezza, che si è trascinato fino ad oggi e dovrebbe proiettare enormi preoccupazioni sul futuro.

Quasi un secolo di prevenzione, inaugurata un anno dopo il già ricordato terremoto dello Stretto del 1908, largamente, consapevolmente inefficace poiché proteggeva intenzionalmente solo gli edifici di nuova costruzione. Un procedere con esasperante lentezza nell'iscrizione dei comuni nell'elenco di quelli da proteggere, e solo dopo che un nuovo terremoto li aveva colpiti. Fu la c.d. *prevenzione del giorno dopo*, incredibile ossimoro. Poi il ventennio ci mise del suo. Il Duce pretese la declassificazione del comune di Vazia alle falde del Terminillo, la sua montagna, e molti altri dopo, con un'unica storica motivazione: *nuoce gravemente allo sviluppo turistico dell'area*. E il vizio seguì a seminare ulteriore vulnerabilità ben oltre il secondo dopoguerra, proprio quando esplose il boom edilizio.



Per decenni, a ogni dopo terremoto seguiva la inconsistente assicurazione che quel territorio appena colpito sarebbe stato classificato come sismico. Si conosceva perfettamente l'inefficacia di quel provvedimento, quindi in buona sostanza si raccontava una bugia. Più tardi la *messa in sicurezza del territorio come più importante opera pubblica del Paese* è la frase più gettonata, ripetuta ogni giorno dopo l'ultimo terremoto andato come al solito, dal Presidente del Consiglio pro tempore, senza ricordare che era stata già recitata anche la penultima volta e quella prima ancora. Insomma una promessa mai realizzata, un obiettivo per altro irrealizzabile e anche forviante. Fa intendere infatti alla gente che per i terremoti vi possa essere il "rischio zero". I terremoti invece torneranno, con le stesse intensità del passato nei luoghi, soprattutto, che hanno già colpito, e continueranno a fare vittime. Questa non è una previsione impossibile come è noto per i terremoti. Piuttosto una solida certezza sostenuta dalla storia sismica di questo Paese, da un ottimo catalogo, da una robusta statistica insomma. E' difficile che un terremoto sorprenda per dove capita, è moltissimo tempo che non succede. La prevenzione serve per ridurre la distanza tra l'attuale inaccettabilità di quanto è avvenuto ad Amatrice "polverizzata" e l'inevitabilità di quanto la dimensione distruttiva del fenomeno impone, mitigata dall'efficacia degli interventi sulla vulnerabilità e dai livelli raggiunti nella preparazione all'emergenza.

L'ultimo quarto del secolo scorso è stato promettente per la *difesa dai terremoti*, e in genere per l'ambientalismo e per la cura del territorio; basta dare un'occhiata alla produzione di leggi e provvedimenti in materia. Fu allora che venne formalizzata nel 1992 la nascita del Servizio nazionale di protezione civile. Il disastroso terremoto del 1980 in Campania, Puglia e Basilicata era stato interpretato drammaticamente come la "La lezione dell'Irpinia", titolo del documento programmatico presentato al Senato quindici giorni dopo il disastro di fronte al Presidente Pertini da Giuseppe Grandori e Franco Barberi in rappresentanza del CNR. Fu in parte una vera requisitoria sulla pessima *performance* in emergenza, ma anche primo (ed ultimo) esempio di una strategia da seguire per la riduzione del rischio sismico. Molte di quelle cose in quel ventennio di fine secolo furono fatte e poi al volgere del millennio quasi tutte cancellate.

Infatti, il primo atto del secondo governo Berlusconi, fu la cancellazione della protezione civile rifondata da pochi mesi in termini di Agenzia nazionale al di fuori della Presidenza del Consiglio. Era dotata di un piccolo margine di autonomia, una dichiarata vocazione a sviluppare una strategia di prevenzione e di predisposizione della pianificazione dell'emergenza a scala nazionale. Invece fu restaurazione. Ancora un Dipartimento alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio ma con uno strumento in più: la dichiarazione di "grande evento" che permetteva di accedere ad uno strumento fino allora esclusivo di protezione civile. Ci si impossessava del potere d'ordinanza in deroga, non più strumento imposto esclusivamente dalla necessità di tirar fuori con la necessaria urgenza la gente da sotto le macerie, ma piuttosto per accelerare attraverso la elusione di controlli e di trasparenza nella gestione di appalti per qualsiasi "evento" al quale il Consiglio dei Ministri volesse attribuire l'aggettivazione "grande". Durò dieci anni e ci si fece di tutto, anche la più estemporanea gestione di un terremoto mai vista prima, quello di L'Aquila nel 2009. Iniziò con l'idea della città ricostruita *tutta nuova e altrove*, in contrapposizione al *come prima e dove prima* consolidato. Respinta l'idea dai cittadini, ci si accontentò di 19 periferie fatte di case "durevoli" appoggiate su costosissimi sistemi di dissipazione del moto sismico meritevoli di ben altro uso; intanto il centro storico era stato puntellato e blindato; le macerie rimosse solo quando i cittadini spinsero per protesta le carriole sotto palazzo Chigi. Il colpo di scena fu il G8, i grandi della Terra a L'Aquila "in zona rossa". Anche perché la Maddalena "grande evento" da mezzo miliardo era incompiuta, spiaggiata anche per colpa di qualche scandalo, esattamente come è ancora ora. Comunque il sistema piacque a tal punto che dopo quasi dieci anni di pratica, la protezione civile avrebbe subito un'incredibile mutazione genetica in "*Protezione civile società per azioni stazione unica per gli appalti della P.A.*" fermata all'ultimo istante dal diventare legge solo a causa dell'esplosione violenta di quello che la stampa chiamò lo "scandalo della cricca" determinato proprio dagli abusi compiuti in relazione ai "grandi eventi". Nel frattempo il Dipartimento di protezione civile aveva perso specifiche competenze, disperse, esternalizzate. Così nel 2016, quando il terremoto che aveva "polverizzato" Amatrice, già richiamato, costrinse ad aver paura, per la prima volta il governo Renzi fu indotto a

mettere soldi pubblici a disposizione di interventi di riduzione della vulnerabilità su edifici di privati. Incredulità, plauso e poi, infine, la solita delusione.

Nella moltitudine di bonus che avrebbero dovuto risolvere i problemi del Paese, in questi ultimi anni ce ne fu uno edilizio *multitasking* con accanto un altro solo per il terremoto. Di nuovo una questione delicatissima come la prevenzione dal rischio sismico diventava solo un buon argomento, dietro altri scopi: salvare dal collasso l'edilizia di un Paese nel quale si era costruito per decenni troppo, e anche male. Tra i bonus edilizi fu inserito anche un bonus per mettere "in sicurezza la casa dai terremoti". E si aveva bisogno di numeri grandi per soddisfare le richieste di imprese, industrie, ordini professionali e tanti altri *stakeholder*; così la sua applicazione fu estesa ad un territorio inutilmente grande quasi come l'intera l'Italia, la dimensione del contributo divenne un metafisico 110%, l'accesso al beneficio davvero poco selettivo: per alzata di mano. Tutto questo nel silenzio complice della scienza e della competenza, insomma di chi avrebbe dovuto dire qualcosa anche solo "per debito d'ufficio". Così il provvedimento è rimasto fino all'altro ieri in auge. Fortunatamente, tuttavia, è stato un flop. Pochissime adesioni, quasi tutte al Nord dove i terremoti distruttivi non ci sono mai stati, e soprattutto per intervenire su seconde e terze case d'uso vacanziero di cittadini benestanti. Si passava così da decenni di una piena consapevolezza dell'insufficienza dell'azione di prevenzione, allo sgomento rispetto a "questa non-prevenzione" che partiva dal presupposto che il rischio sismico fosse spalmato in modo omogeneo sul territorio, per dare un'uguale possibilità ai cittadini di Regioni più ricche, meglio organizzate di difendersi da terremoti mai patiti.

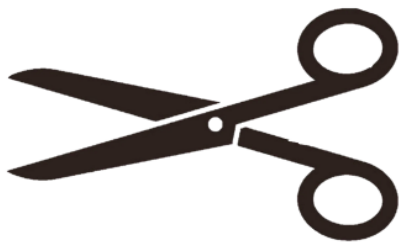
Nessuno ha preso atto dell'insuccesso del sisma bonus, della sua inutilità e delle relative conseguenze: non vi è allo stato nulla in campo per prevenire l'inaccettabilità dei terremoti che verranno. Così, il PNNR nato per intervenire sui problemi irrisolti del Paese in un'ottica di utile investimento per le "next generation", non ha messo nemmeno un centesimo nel rischio sismico. Gli ultimi governi che si sono succeduti sono stati informati, così come della persistenza delle gravi condizioni di rischio, anche dell'esigenza di concepire un'articolata strategia per migliorare la situazione. Mai nessun riscontro, nessuna risposta. A salvarci sarà la prevenzione dal rischio sismico oggetto dei desideri da parte delle Regioni quando potranno eventualmente prelevarlo dallo scaffale? Speriamo solo che ci si ricordi di una consolidata espressione: *dai terremoti non ci si salva da soli*.

Vi sono infine delle considerazioni sulle ragioni più profonde che certamente sconsigliano lo scardinamento delle funzioni essenziali di protezione civile dalla loro collocazione centrale, nazionale. Tali ragioni toccano una proiezione di valori costituzionali, fondativi. Il nostro è un Paese solidale e nell'esercizio delle funzioni di protezione civile riaffiora continuamente tale vocazione. E' profondamente solidale quando si dispone l'intervento in emergenza, in grandissima parte efficacemente svolto dal volontariato che è solidale per definizione, come anche l'impegno dei vigili del fuoco che accettano il rischio connesso alla loro particolare, solidale attività. E' poi solidale il Paese intero quando si rende disponibile alla libera raccolta di fondi per i terremotati e poi, ancora, quando accetta di dover concorrere con la fiscalità che a ciascuno compete, al finanziamento urgente per soccorrere le popolazioni colpite dal terremoto; infine solidale è la somministrazione di ulteriori enormi quantità di risorse per la ricostruzione, già ora affidate alle amministrazioni locali. Insomma, un riferimento continuo a valori costituzionali, anche a quel rendersi disponibile "per far sì che nessuno resti indietro" che consente di ridare speranza alle popolazioni, alla gente gettata nella disperazione dal loro nuovo deprimente *status* di terremotato senza alcuna garanzia al di fuori di quelle fondate ancora una volta sulla solidarietà. Ma solidale dovrebbe essere anche un atteggiamento responsabile, quando si tratta di affrontare il tema della prevenzione che in ben note aree "salva la vita". Ed è proprio quella prevenzione che oggi non si fa; è la ragion per cui in questo scritto è stato usato tanto spazio per raccontare perché non si è fatta nel passato e perché non si continua anche oggi a fare. Poi la solidarietà, rispetto alle condizioni di rischio in cui il Paese si trova, può essere espressa nel rapporto tra le istituzioni, nel parlamento. Nella politica anche, dove sembra essere del tutto assente. Sarebbe per esempio, un atteggiamento solidale per un parlamentare di qualsiasi

appartenenza impegnare il proprio mandato ad occuparsi del rischio sismico; uno ho avuto la fortuna di conoscerlo, di lavorare con lui, ma uno solo e purtroppo non più tra noi.

Il comportamento solidale si dovrebbe esercitare anche, in modo importante tra le istituzioni. Insomma al tavolo della Conferenza unificata Stato-Regioni sarebbe confortante vedere Regioni che non hanno memoria di vittime del terremoto da molte generazioni, o non l'hanno proprio mai avuta, fare un passo indietro rispetto ad altre la cui storia sismica è pieno di città segnate da tre, quattro, cinque distruzioni e ricostruzioni e decine di migliaia di vittime. Al contrario, è triste dover nutrire il sospetto sulle ragioni per le quali 1500 comuni dell'Italia del Nord si siano disposti ad una *transumanza* dalla quarta categoria sismica, a rischio praticamente nullo, esclusi dal sisma bonus, verso la terza categoria, invece inclusa. E davvero allora, in assenza di una *governance* forte, che possa garantire un po' di rigore, si può immaginare come potrà andare a finire attorno ad un tavolo con poche regole e scarsa sensibilità.

Certo è che pensare che ogni Regione si possa gestire la propria attività in prevenzione, promette un'obiettivo impossibile di definire una solida, equa strategia per la difesa dai terremoti. Probabilmente un sistema che premierebbe Regioni più organizzate, già avvantaggiate, più ricche, creando inaccettabili ulteriori disparità sul terreno della sicurezza, che dovrebbe essere invece necessariamente a tutti garantita nella giusta quantità proporzionata al rischio. Stabilire analogie con altre esperienze è importante. Il covid\_19 nei momenti peggiori ha cercato nello Stato centrale alcune garanzie per uscire dal disastro del comparto della sanità pubblica, garantendo equità e solidarietà in un ambito di competenza già del tutto attribuita alle Regioni. Alterare questi equilibri di base è ancora una volta un'avventura che sarebbe meglio non correre. Potrebbe divenire esercizio ancor più sconsiderato di quella ingiustificata estemporaneità di cui si sono già visti i risultati.



## Porti e aeroporti civili

### Grandi reti di trasporto e di navigazione

**Pietro Spirito**

*Economista dei trasporti*

**Anna Maria Bianchi** Pietro Spirito in questo caso interviene come economista dei trasporti per parlare di due materie oggi concorrenti Stato/ Regioni che possono diventare di esclusiva potestà legislativa e amministrativa delle Regioni: porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e navigazione. Materie che sembra incredibile che si possano spezzettare tra le Regioni, dato che riguardano collegamenti di ambiti vastissimi non solo nazionali.

**Pietro Spirito** Per comprendere l'evoluzione istituzionale ed economica delle infrastrutture di trasporto nei decenni recenti bisogna partire da quello che è successo in Europa. A metà degli anni Ottanta del secolo passato il Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, avviò un grande programma di investimenti su scala comunitaria. Trans European Network (Ten T) si basava sulla idea che l'Europa si sarebbe unita anche attraverso le infrastrutture che mettevano in migliore connessione i territori.

Per decenni questa iniziativa ha caratterizzato l'azione della Commissione Europea e dei governi nazionali. Era un segno di tempi che stavano cambiando. Lo sviluppo delle reti si affronta sempre più a livello di grandi sistemi economici. Pensiamo alla Cina in questi anni più recenti. Il colosso asiatico è diventato una potenza economica globale anche perché ha inserito nel suo quadro strategico la realizzazione di grandi reti infrastrutturali dentro un programma globale di investimenti nelle reti, la cosiddetta "Via della Seta" (Belt and Road Initiative).

Si tratta di un disegno di carattere egemonico internazionale con l'obiettivo di costruire infrastrutture in tutti i paesi del mondo, principalmente in Africa, in Asia e in Europa, per garantire migliori collegamenti commerciali tra la Cina e il resto del mondo, con l'obiettivo di diventare una grande potenza esportatrice, oltre che produttrice com'era stato nella prima fase della ripartenza economica cinese.

Gli ultimi decenni della storia economica e mondiale dimostrano ancora di più che le infrastrutture sono opere sovranazionali o frutto di iniziative straordinarie di grandi potenze. In origine le infrastrutture erano invece opere nazionali, spina dorsale della unità politica. Quando l'Italia è diventata una nazione, alle spalle c'erano grandi iniziative messe in campo dalla classe dirigente e da ingegneri ferroviari impegnati a costruire la rete ferroviaria italiana unificando le reti ferroviarie dei vari Stati che avevano cominciato a costruire le proprie infrastrutture.

Ora si sta tentando di realizzare un'Europa più coesa, ancora non unita, anche mediante le reti di connessione. Noi che ci riteniamo sempre più furbi degli altri, stiamo decidendo invece di regionalizzare le infrastrutture: una risata omerica ci seppellirà. Nessuna grande infrastruttura può essere decisa da una Regione, perché riguarda territori plurimi, riguarda corridoi di traffico che investono altre responsabilità. Ci vuole un livello di coordinamento che non si può contenere all'interno della singola Regione. Viviamo in un mondo che affronta le infrastrutture in termini globali, mentre l'Italia intende concepirle e gestirle in termini locali. È un'operazione quindi destinata ad essere di sicuro insuccesso.

La scala delle scelte è inevitabilmente superiore rispetto ad un territorio regionale. Prendiamo un caso che è accaduto nei passati decenni sugli aeroporti, con il superamento dell'unico aeroporto internazionale in Italia. l'aeroporto di Fiumicino.

La politica decise che l'Italia aveva bisogno di un secondo aeroporto internazionale. E fu scelto Malpensa, con grandi difficoltà, con grandi problemi e con grandi incertezze, nonostante che questa scelta pure fu gestita secondo una logica nazionale. La compagnia aerea, che allora era una compagnia di stato non riuscì a gestire il cambiamento dal punto di vista dell'efficienza. E da quel momento è cominciata la crisi irreversibile dell'Alitalia che ha condotto al disastro che è sotto gli occhi di tutti, con la liquidazione della vecchia compagnia di bandiera e ora con l'ingresso ormai quasi probabile di Lufthansa. Queste vicende dimostrano che non è possibile affrontare il tema delle infrastrutture senza avere una visione sovranazionale, ed ormai anche più spesso sovranazionale.

Nel 1996 venne in Italia in visita per la prima volta una delegazione di altissimo livello della Repubblica Popolare Cinese. C'era il primo ministro dell'epoca e c'era il ministro dei trasporti, che si recò Genova per presenziare ad un convegno sui porti. Era stupito dal fatto che tre presidenti di tre porti liguri si erano recati in Cina per candidarsi, in concorrenza gli uni con gli altri, quale porto europeo della Cina

Dopo quasi trenta anni le scelte sono diventate ancora più complesse. Il mondo si è ancora più internazionalizzato. E noi pensiamo di progettare e gestire le infrastrutture di livello regionale.

Faccio due esempi che riguardano gli interporti, piattaforme di scambio che consentono alla ferrovia, all'autostrada ed al mare di integrarsi attraverso i camion o la ferrovia di poter fare lo scambio modale tra le diverse modalità di trasporto e arrivare alle destinazioni finali riordinando le merci. In Italia finora esistono ventisei interporti. Già questa è un'anomalia. Quando fu fatta la legge nazionale sugli interporti, all'inizio degli anni novanta, si decise che in Italia ci dovevano essere nove interporti nazionali.

Nel corso del tempo con la regionalizzazione gli interporti nazionali sono diventati ventisei. Funzionano? No! Perché ovviamente hanno cominciato a farsi competizione l'uno con l'altro. Prendo il caso della Campania. A distanza di pochi chilometri l'uno dall'altro ci sono due interporti: l'interporto di Nola e l'interporto di Marcianise. È mai possibile che due grandi infrastrutture possano esistere a così breve distanza? Ovviamente no. Il che vuol dire che nessuna delle due funziona perché si fanno la concorrenza l'una con l'altra. E il risultato è una inefficienza di sistema.

Quindi il primo tema che noi dobbiamo comprendere è che spostando verso il basso la responsabilità delle decisioni sulle infrastrutture inevitabilmente l'attenzione si sposterà più sul cemento che non sulla efficienza. Spostando verso il basso la responsabilità delle decisioni sulle infrastrutture inevitabilmente l'attenzione si sposterà sulla lobby dei costruttori interessati a fare i propri affari.

Il secondo punto riguarda la cancellazione dello strumento della pianificazione nei trasporti. Si tratta di un atto sorprendente che è passato sostanzialmente sotto silenzio. Con la nuova versione del Codice degli appalti la programmazione dei trasporti non esiste più. Entriamo nella sfera dell'arbitrio del principe. È ovvio che una cosa del genere non ha né capo né coda. E lo vediamo con le tante opere annunciate ed incompiute nel nostro Paese. Perché solo ciò che si programma è ciò che si realizza.

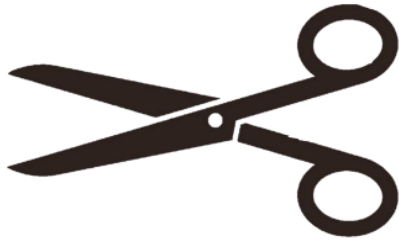
L'Italia registra già oggi una difficile competitività nei trasporti e nella logistica. Se prendiamo la classifica della Banca Mondiale che ogni due anni pubblica l'indice di efficienza logistica di un Paese noi siamo già oggi al diciassettesimo posto, quindi non particolarmente brillanti. Con la riforma Calderoli perderemo almeno una decina di posizioni in quella graduatoria. Ma il problema è anche

manutenere ciò che c'è. Questo paese sta drammaticamente peggiorando anche nella qualità manutentiva delle infrastrutture esistenti.

Lasciamo perdere la tragedia enorme del ponte di Morandi, oppure il guardrail mancante di Mestre. Senza la pianificazione dei trasporti si perde la bussola. Si può mai andare in un bosco al buio senza la bussola, con gli strumenti che servono? A mio avviso è indispensabile averli. E la pianificazione è questo oggetto, che consente di orientarci per capire ciò che serve ed in quali tempi.

Le infrastrutture hanno molte similitudini con la strategia militare. L'ha insegnato Napoleone tra gli altri. Si vince la battaglia se stai dall'alto, se tu vedi il territorio nel suo insieme. Se invece stai dal basso e non vedi il territorio, perdi la visione d'insieme. Stiamo decidendo di andare verso un futuro incerto a tentoni senza nessuna capacità di comprendere sostanzialmente il disegno complessivo.

Ognuna delle ventitré materie assegnate dalla riforma Calderoli alla esclusiva titolarità delle Regioni presenta le sue criticità. E' difficile spiegare all'opinione pubblica tutte le sequenze e le implicazioni. Il combinato disposto di tutte queste disarticolazioni non solo determinerebbe un aumento delle diseguaglianze tra i territori ma anche un indebolimento della nazione nel suo insieme. Lo smarrimento della bussola nei processi decisionali e nei modelli gestionali delle infrastrutture è certamente emblematico in questa direzione.



## Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

**Edoardo Zanchini**

*Ambientalista, già vicepresidente di Legambiente*

**Pietro Spirito** Le preintese tra l'Emilia Romagna, la Lombardia e il Veneto nel 2019 hanno disegnato già il quadro di quello che potrà accadere con l'autonomia differenziata. Sul tema dell'energia Veneto e Lombardia hanno chiesto la delega in esclusiva responsabilità. Quali sono le ipotesi sulle quali le preintese ragionano e quali possono essere le conseguenze?

**Edoardo Zanchini** Quelle delle bozze delle preintese, mai rese pubbliche ma circolate ugualmente, sono di fatto le uniche informazioni di cui siamo certi rispetto a quelle che quasi sicuramente sarà il punto di partenza del confronto se la proposta Calderoli sarà approvata. Le 2 Regioni, ai tempi del Governo Conte I, sostanzialmente chiesero di trasferire le competenze in materia la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) praticamente per la quasi totalità degli impianti energetici, quindi di avere una completa autonomia rispetto alla valutazione degli impianti, sia da rinnovabili che termoelettrici. Ci sono alcune differenze tra le due Regioni, invece, rispetto ad alcune richieste invece rispetto a temi specifici. Ad esempio la Lombardia ha puntato ad avere tutti i poteri regolatori, di autorizzazione ma anche di trattenuta dei canoni che riguardano l'idroelettrico. Mentre il Veneto ha puntato sulle competenze in materia di gas, quindi prospezioni, autorizzazioni, ecc. anche in questo caso con la richiesta di trattenere le royalties. Queste sono le caratteristiche comuni alle due Regioni: da un lato ottenere tutti i processi di autorizzazione, a partire dai temi che sono o erano in quel periodo più importanti, e dall'altra ottenere la riscossione diretta delle risorse che provengono da quelle attività. Va considerata anche la richiesta di Valutazione e approvazione di alcune delle infrastrutture a rete entro certe dimensioni e potenze.

Questo è quello di cui possiamo essere abbastanza certi, se entrerà in vigore l'autonomia differenziata, si ripartirà da queste richieste da parte della Lombardia e del Veneto per avere l'esclusiva di tutte queste competenze. Paradossalmente, oggi con più forza perché c'è una maggioranza politica con un accordo per tutta la legislatura.

**Pietro Spirito** Passando a un quadro un po' più generale: è giusto partire da ciò che le Regioni principali – che sono quelle che hanno immaginato l'autonomia differenziata – vogliono, però in realtà le politiche nazionali come quelle energetiche non possono schematicamente concettualmente essere segmentate. Le preintese alle quali ho fatto riferimento definiscono il quadro attuale prima della entrata in vigore della legge Calderoli, quando il Parlamento l'approverà nelle prossime settimane. Ma l'energia resta una politica nazionale, c'è un piano energetico nazionale. Ovviamente questa segmentazione depotenzia la pianificazione, la costringe dentro un meccanismo frammentato tra le Regioni che prenderanno le deleghe anche in questa materia. Come è possibile che l'energia possa essere oggetto di questa segmentazione, oltretutto quando siamo in una fase di transizione energetica, dovendo attuare le politiche dell'Unione Europea?

**Edoardo Zanchini** Di fatto diventa impossibile o difficilissimo portare avanti gli obiettivi, pensiamo a quello che è oggi il quadro dei problemi della transizione energetica in Italia, e alle due questioni più grandi che riguardano, da un lato, le autorizzazioni per i progetti con ritardi e conflitti, in particolare per i progetti da fonti rinnovabili. Oggi c'è una fortissima vertenza tra Regioni e governo e quello che si è cercato di fare negli ultimi anni è di

riportare “al centro” le autorizzazioni, perché altrimenti diventava impossibile realizzare gli obiettivi che riguardavano, ad esempio, gli impianti eolici e fotovoltaici. Si è tornati verso una centralizzazione, sia della Valutazione di Impatto Ambientale che delle autorizzazioni, perché il modello del trasferimento alle Regioni di competenze e di autorizzazioni sulla VIA era fallito. Prima quasi tutte le autorizzazioni, esclusi gli impianti davvero grandi, erano di competenza delle Regioni e questa situazione aveva portato a accumulare ritardi enormi nelle Valutazioni, con differenze nelle regole tra le Regioni. Un Paese arlecchino, dove si avevano criteri completamente diversi. Negli ultimi anni si è tornati a ricentralizzare Valutazioni e autorizzazioni presso la VIA nazionale proprio perché l’obiettivo è quello di accelerare.

Se andasse avanti la riforma Calderoli sostanzialmente si ritornerebbe a una situazione in cui ogni Regione può decidere rispetto agli impianti da realizzare e quindi diventa impossibile programmare in modo efficace per contemperare la diffusione degli impianti con la tutela del paesaggio. L’altro grande tema che si apre è: se alle Regioni Veneto e Lombardia viene trasferita la competenza sulla regolamentazione, sulle autorizzazioni, ma anche la trattenuta dei canoni, sull’idroelettrico come sul gas – e ovviamente chiedono questi poteri per tutte le rinnovabili con la possibilità di inserire nuovi canoni – perché non potrebbero farlo tutte le altre? Dalla Sicilia, che potrebbe mettere tasse sull’eolico e il fotovoltaico – il Governatore Schifani lo aveva detto qualche tempo fa -, alla Sardegna, alla Basilicata: a quel punto noi avremmo ogni Regione con sue regole e suoi canoni. Con enormi incertezze e la perdita di qualsiasi credibilità del sistema italiano. In nessun paese in Europa esiste oggi un meccanismo di questo tipo. Le Regioni possono lavorare dentro i riferimenti definiti dal governo nazionale, ma dentro quei limiti. Noi con l’autonomia non avremmo paletti e limiti rispetto a quello che le Regioni possono e vorranno fare, rispetto alle regole e alle risorse.

E poi c’è un tema che riguarda le reti, perché anche qui le Regioni potrebbero chiedere di essere loro a fissare le regole, a dare le autorizzazioni e magari anche a fissare dei canoni, ad esempio per la rete elettrica di distribuzione, che è quella più diffusa nei territori. Qui, dove da anni si parla di smart grid<sup>3</sup> e innovazione, di condivisione e scambio con la rete, si potrebbe avere una situazione frammentata e processi ostacolati dall’intervento delle Regioni, quando invece abbiamo bisogno di avere un quadro coerente di regole, certezze degli investimenti e controlli sui guadagni da parte di chi le gestisce in concessione.

**Pietro Spirito** La rincorsa alla frammentazione energetica sarà inevitabile quando alcune Regioni metteranno le mani sui soldi, perché poi alla fine questo è sempre il tema che determina tutte le trasformazioni reali. Ovviamente questo cancellerà anche quei pochi residui di pianificazione strategica sull’energia di cui il Paese dispone. L’Italia ha un piano energetico nazionale che non sta attuando. Faccio un esempio. Sul GNL, il gas naturale liquefatto<sup>4</sup>, era previsto che fossero costruiti 8 terminal portuali per poter ricevere e stoccare questa tipologia di energia. Se ne sono fatti solo due, gli altri sono stati bloccati, nonostante ad esempio nel caso di Napoli il parere positivo del

---

<sup>3</sup> Nell’ingegneria elettrica e delle telecomunicazioni una smart grid è l’insieme di una rete di informazione e di una rete di distribuzione elettrica, tale da consentire di gestire la rete elettrica in maniera “intelligente” sotto vari aspetti o funzionalità, ovvero gestendola in maniera efficiente per la distribuzione di energia elettrica e per un uso più razionale dell’energia, minimizzando, al contempo, eventuali sovraccarichi e variazioni della tensione elettrica intorno al valore nominale. [https://it.wikipedia.org/wiki/Smart\\_grid](https://it.wikipedia.org/wiki/Smart_grid)

<sup>4</sup> Il gas naturale liquefatto (GNL o, inglese: LNG, da *liquefied natural gas*) si ottiene sottoponendo il gas naturale (GN), dopo opportuni trattamenti di depurazione e disidratazione, a successive fasi di raffreddamento e condensazione. [https://it.wikipedia.org/wiki/Gas\\_naturale\\_liquefatto](https://it.wikipedia.org/wiki/Gas_naturale_liquefatto)



Ministero dello Sviluppo Economico, e quindi siamo nel pieno di uno stallo, nel senso che non riusciamo assolutamente neanche a convincere terze parti a fare investimenti. Perché ovviamente in un settore ricco come quello dell'energia si investe nel momento in cui si hanno certezze sul quadro regolatorio. Ora l'incertezza è diventata di nuovo sovrana. Il rischio con l'autonomia differenziata è che questo si accentui ancora molto di più. Alla fine ha determinato a mio avviso un risultato: l'aumento della dipendenza energetica del nostro Paese, che è un problema strategico evidenziato dalla crisi russa ma dalla crisi russa in poi non trattato. Alla fine noi rischiamo di metterci nelle mani di volta in volta di soggetti esteri che governano il nostro futuro.

**Edoardo Zanchini** Purtroppo è così, da un lato appunto per il rischio che le Regioni facciano una corsa a accaparrarsi risorse per fare cassa – pensiamo i ricchi canoni dell'idroelettrico – o a farsi persino concorrenza. L'idroelettrico al Nord oggi è un tema politico gigantesco, che da anni si cerca di affrontare rispetto alla necessità di arrivare a delle gare per il rinnovo delle concessioni, che ha profili di sicurezza energetica del Paese, perché quelle dighe e impianti potrebbero avrebbe un ruolo fondamentale di equilibrio del sistema, se fosse ben pianificato e gestito. Ad esempio, con i pompaggi quelle dighe diventano delle gigantesche batterie di accumulo di energia a servizio del sistema nazionale. Ma in questa contrapposizione “gare sì gare no”, in capo a chi sono le gare, in capo a chi vanno gli introiti delle gare, è tutto bloccato. Anche la discussione rispetto all'interesse pubblico, che dovrebbe essere nell'avere un sistema di accumuli a servizio della rete nazionale, un uso virtuoso dell'acqua che diventa anche al Nord sempre più delicato. E poi di investimenti per la pulizia degli invasi, che creano problemi enormi. Se oggi questa situazione è bloccata, in attesa di una coerente regia e pianificazione, domani sarebbe impossibile persino immaginarla se tutto viene dato alle Regioni.

Ma lo stesso ragionamento si può fare per altre fonti di energia, dove noi avremmo bisogno di una pianificazione strategica. Pensiamo all'eolico offshore: negli altri paesi europei l'eolico offshore ha una chiara programmazione strategica nazionale, vengono scelte le aree maggiormente vocate, vengono scelti i porti più vicini che possono diventare dei porti anche con una vocazione industriale – perché hanno un retroporto, vicino a impianti siderurgici, magari università con competenze da sviluppare, tecnologie che possono essere valorizzate. Le imprese lavorano dentro un chiaro quadro strategico che consente di portare avanti progetti costosissimi ma che diventano affrontabili in una programmazione 30/50 anni.

Se noi in qualche modo spezzettiamo queste competenze, non avremo mai una chiara programmazione, rischiamo di perdere un'opportunità che il nostro Paese ha diventare più sicuro da un punto di vista energetico, grazie a un'autoproduzione attraverso le rinnovabili. Le Regioni potrebbero dire di no a qualsiasi impianto o farsi concorrenza per accogliere quelli che offrono di più. Stessa cosa vale ovviamente per altri temi di programmazione strategica, come le reti di trasmissione e distribuzione. Se le autorizzazioni dovessero passare alle Regioni, addirittura con competenze di regolazione delle reti di distribuzione e sui canoni, noi avremmo una situazione molto complessa da gestire. In cui le imprese che volessero in qualche modo investire in Italia scapperebbero per la scarsa credibilità e incertezza regolatoria, per l'impossibilità di portare avanti progetti di durata pluriennale. Non c'è niente di più stupido di mettere in concorrenza le imprese rispetto all'accedere a delle procedure pubbliche che non siano chiare. Le imprese vanno portate dentro una programmazione trasparente, vanno messe in competizione rispetto a criteri di interesse pubblico, non facendogli buttare soldi in progetti che poi non vanno avanti. Tutto questo ha rovinato le rinnovabili nel 2013, quando sono stati fermati tutti gli incentivi, invece di andare a vedere quali funzionavano e quali no e quali erano credibili e quali erano eccessivi. Stessa cosa rischia di succedere ora che stanno ripartendo gli investimenti, che avrebbero bisogno di una maggiore programmazione e di una certezza delle regole per alcuni anni. Il contrario di quanto si avrebbe con l'autonomia differenziata, che metterebbe in crisi la sicurezza energetica nazionale di cui tanto si è

parlato in questi anni e la transizione energetica verso la decarbonizzazione di cui abbiamo gran bisogno.

**Anna Maria Bianchi** La localizzazione degli impianti di energia alternativa è un tema spesso controverso. In molti casi abbiamo assistito a una contrapposizione, anche un conflitto, tra le ragioni della tutela paesaggistica o della produzione agricola e quella della produzione di energia. Ora anche il decentramento di certe decisioni alle Regioni è un po' un Giano Bifronte, perché da una parte le istituzioni regionali, essendo più vicine al territorio, potrebbero essere più attente alle ragioni paesaggistiche, dei beni culturali, dell'agricoltura, dall'altro invece potrebbero essere più sensibili alle richieste delle categorie produttive locali e magari porre in essere delle iniziative che considerano più gli aspetti economici, anche se non rispettosi del territorio.

**Edoardo Zanchini** A mio avviso si deve distinguere nei ragionamenti su dove deve stare la competenza sulle scelte, dal merito della Valutazione ambientale. Perché non c'è dubbio che non siamo davanti a un esempio brillante di gestione in Italia dei processi di autorizzazione. Però possiamo e dobbiamo risolvere questi problemi dando chiarezza rispetto alle regole, trasparenza alle procedure, coinvolgendo i territori, in modo che poi alla qualcuno si prenda la responsabilità delle decisioni, attraverso un percorso trasparente. Il problema è che nel momento in cui i poteri vengono trasferiti alle Regioni, noi avremmo tutto il contrario, perché non ci sarebbero più delle regole uniformi all'interno del territorio, e in più, avvicinando la competenza rispetto alle autorizzazioni a livello locale, dove è più forte sia da un lato il peso dell'imprenditore, che dall'altro la voce di chi contesta, con argomentazioni che possono anche essere strumentali e demagogiche, rischiamo di peggiorare la situazione. Mentre noi abbiamo bisogno di alzare il livello del confronto, dare risposte credibili alle preoccupazioni, e tutto questo può avvenire solo se ci sono delle chiare procedure nazionali e dei criteri che valgono in ogni parte del Paese. Che poi possono anche essere applicati e valutati a livello locale, ma non in modo discrezionale.

**Pietro Spirito** Vorrei affrontare adesso il tema della "seconda rottura" che a mio avviso si determina, e che riguarda la regolazione. Oggi noi abbiamo un'autorità nazionale di regolazione settoriale che è l'ARERA. Ora è evidente che se qualche Regione enuclea le potestà regolatorie e le assume su di sé, non vedo per quale ragione poi debba riconoscere i poteri della ARERA, che è una un'autorità nazionale e non regionale evidentemente. Quindi questo è il secondo problema che si determina, non è solo "avere una vista lunga" e pianificare, come è pure necessario, ma avere anche la capacità di governare il mercato e di governare il sistema tariffario. Più la leva della tariffa sta vicina ai territori, più è inevitabile che sia vicina agli interessi di "altro", che non è il consumatore. O al limite è solo il consumatore locale, non il consumatore nazionale. Anche sul tema della regolazione quindi siamo in presenza di una vicenda quantomeno ambigua.

**Edoardo Zanchini** Sono molto d'accordo e individuo due rischi ulteriori. Se ci pensiamo sono tanti i campi dove c'è stato un trasferimento di poteri alle Regioni con esperienze pessime, dove il peso delle lobby e delle rendite ha prodotto disastri. Pensiamo alle cave, dove in alcune Regioni d'Italia fino a pochi anni fa non si pagava proprio, e ovunque i canoni sono bassissimi, per cui invece di spingere il riciclo incentiviamo l'estrazione. Le inchieste della magistratura hanno dimostrato, che poi è in altro modo che spesso chi gestisce le autorizzazioni ottiene qualcosa in cambio. E i ritardi nell'approvazione di leggi e piani regionali sono funzionali a questo modo di gestire i processi. Non esistono in Italia regole uniformi e neanche un canone minimo, ogni Regione decide per sé e ovviamente sono bassi perché è forte il potere dei cavaatori. Stessa cosa per gli stabilimenti balneari, dove le contraddizioni e i conflitti di interesse sono assolutamente evidenti. Noi abbiamo bisogno anche qui di regole di tutela delle spiagge libere e di canoni che valgano in tutta Italia, che possano essere poi incamerati a livello locale, ma in modo trasparente e uguale per tutti. Altrimenti le pressioni delle lobby portano ad avere canoni bassi e tutte le spiagge in concessione, come in Romagna e Versilia, con un patto opaco con i poteri locali. Noi abbiamo bisogno di chiarezza rispetto alla

regolazione in tutti i campi e l'Autorità per l'energia, ARERA, è stato in questi anni un buon esempio in questo senso, che ha a un miglioramento. Non possiamo dilapidare una delle poche cose che in qualche modo ha funzionato per le richieste delle Regioni. Perché sono campi troppo delicati quelli della regolazione delle reti, i canoni, la sicurezza degli approvvigionamenti, gli accumuli.

Di fronte a questo sono sicuro che ci risponderebbero “ma figuriamoci, questi sono temi troppo importanti su cui mai si interverrebbe perché ne va della sicurezza nazionale”. Sicuri? Noi in Italia abbiamo dei governi di coalizione e l'esperienza dei governi di coalizione con maggioranze fragili ci ha insegnato che quando c'è un partito regionale, per arrivare a un accordo di coalizione, si può arrivare anche a dei forti compromessi. Pensiamo alla Spagna con gli accordi con Catalogna e Paesi Bassi, era impensabile 20 anni fa il trasferimento di risorse e poteri in ogni campo avvenuto dentro questi accordi. E da noi non potrebbe avvenire lo stesso? Su alcuni punti specifici anno dopo anno si smonterebbe un sistema che già oggi è in difficoltà. E' un rischio che deve essere chiaro a tutti. È per questo che dobbiamo pretendere che vengano fissati paletti ora, perché qui si sta cambiando la Costituzione senza che si sappia il perimetro delle decisioni che potrebbero essere prese.

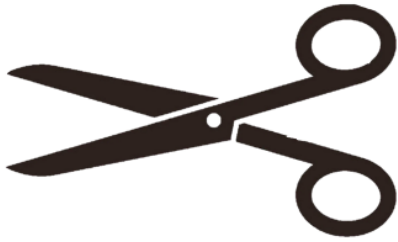
**Pietro Spirito** Ho un'ultima preoccupazione, peraltro quella forse più lontana ma più grave, e riguarda la produzione. E chi ce lo dice a noi che il Veneto un giorno non si organizzi con la sua Enel? Una bella Enel regionale, con un consiglio d'amministrazione pienamente lottizzato, magari con un po' di assunzioni clientelari, e con l'idea di servire meglio il popolo veneto. Poiché questo municipalismo italiano è stato una catastrofe in tutte le sue applicazioni, non esiste alcuna applicazione virtuosa, io non vedo perché dobbiamo caderci anche per l'energia elettrica

**Edoardo Zanchini** Potrebbe succedere, e qui il pericolo sta nel regionalismo che è un grande errore politico degli ultimi decenni. Perché invece di rafforzare l'autonomia dei Comuni, all'interno di una programmazione regionale, abbiamo creato dei mostri che si occupano di tutto e vogliono intervenire su tutto con nuove società e nomine. Questo potere di regolazione affidato alle Regioni senza paletti ha creato disastri, come quello dei buchi delle autostrade venete e lombarde che ora devono essere ripianati con soldi dello Stato sottratti ad altri interventi. Tutta la retorica degli anni duemila, della legge obiettivo, di questi privati che erano pronti a investire perché c'erano guadagni sicuri, bastava semplificare le regole e affidare tutto alle Regioni. In realtà è stato un perfetto fallimento dovuto all'assenza di una regolazione coerente, di una programmazione trasparente e dell'assenza di meccanismi di controllo. Perché, come dicevi tu Pietro, quello che interessava erano le promesse e le nomine nei consigli di amministrazione.

**Pietro Spirito** Nel caso delle autostrade ad esempio sono state già trasferite alla Regione Veneto e alla Regione Friuli Venezia Giulia i segmenti di rete autostradale riguardanti quei territori, con atti già firmati dal governo, quindi irreversibili. Nell'energia ci sono già delle “aziendine” regionali rilevanti, come A2A, HERA. Si tratta di soggetti già esistenti che possono essere ulteriormente rafforzati e creati come soggetti pluriregionali in vista della “Padania”. Perché a mio avviso il tema finale è quello, questo sistema che consente di creare soggetti economici pluriregionali, sarà al servizio del progetto originario di Miglio. Molti dei nostri intervistati lo hanno detto e sono d'accordo anche io: finiremo nella Padania, per cui avremo la banca pluriregionale, l'azienda di telecomunicazioni, l'autostrada, pluriregionale, l'energia pluriregionale e alla fine nascerà lo staterello del Nord. Secondo te Edoardo com'è la situazione da questo punto di vista?

**Edoardo Zanchini** Credo che qualcuno abbia in mente questo. Io ho qualche dubbio su quanto sia forte la consapevolezza dentro il partito che sta spingendo in questa direzione, dello scenario che tu raccontavi, e quanto sia invece dentro un percorso in cui ogni Regione pensa ai propri interessi e quindi c'è il pezzo Veneto della Lega, il pezzo lombardo, il pezzo friulano, ognuno per sé con la somma di vari localismi e interessi, Perché poi ognuno ha i propri interessi e la propria

visione, e secondo me si vede anche un po' nelle differenze di richieste di competenze tra il Veneto e la Lombardia. Nel 2019 c'era una questione forte in Veneto sul gas, prospezioni e autorizzazioni. Oggi probabilmente ci sarebbero altre richieste ancora. Il problema è che in questo modo tu sostanzialmente ti troverai un Presidente del Consiglio che discuterà con il governatore di turno – che magari non è Zaia – che in quel momento andrà a trattare su qualche cosa. Dopo due anni potrà tornare a trattare su altro, che è in quel momento di suo interesse, magari ha scoperto che si possono appunto fare soldi. Io ho qualche dubbio che si riescano a mettere assieme dentro la Padania, perché noi siamo troppo conflittuali, mentre invece vedo molto questa logica regionale, perché mi sembra più nelle corde di chi attualmente è al governo.



## Ordinamento della comunicazione

**Vincenzo Vita**

*Giornalista, già sottosegretario al Ministero delle Comunicazioni*

**Pietro Spirito** Noi viviamo nell'epoca delle comunicazioni globali, la nostra vita è diventata digitale ed è fatta a immagine e somiglianza delle grandi piattaforme che governano le nostre vite. E noi invece come italiani decidiamo che la comunicazione deve essere territorializzata, micronizzata faremo la comunicazione di quartiere, tra un pochino. Non è un po' in contraddizione questa autonomia differenziata con l'evoluzione delle comunicazioni globali?

**Vincenzo Vita** Certo che è in contraddizione. Facciamo un passo indietro: persino nella discussione sul titolo V della Costituzione, che poi è alle origini di questa iniziativa, nel 2000 - 2001, ero sottosegretario e mi ricordo che quando ci fu il primo testo della revisione del titolo V - improvvida revisione che fu immaginata per condiscendere alla Lega allora di Bossi- si prevedeva già una forma di autonomia pressoché totale per le telecomunicazioni. Corsi da Franco Bassanini e Giuliano Amato che coordinavano quei lavori, dicendo: ma vi rendete conto che se passasse così questo testo, con la delega di fatto alle Regioni di costruire le reti, noi avremmo una rete “a pois” per citare una canzone famosa di Mina, cioè una rete di un tipo da una parte, anche tecnologicamente, e di un altro da un'altra parte. E allora ottenni una soluzione di compromesso, cioè che la questione delle reti appartenesse a quella zona ibrida che è la materia “di concorrenza”, cioè che non è né prerogativa *tout court* dello Stato ma nemmeno *tout court* delle Regioni. Concorrenza che vuol dire che si apre ogni volta un negoziato, come è stato poi in questi anni. Uno dei motivi per cui in Italia non c'è - non solo questo intendiamoci – una rete in banda larga, ora ultra larga, è pure per il “pasticcio” che emerge da quelle disposizioni.

Se passasse questo testo, torneremmo da capo, in *pejus*. Ora la condizione tecnologica, rispetto al 2000 - qui gli anni contano molto più di un anno solare - è ancora più delicata, perché c'è il tema enorme degli *Over The Top*; per cui, se non c'è una statualità democratica, se non c'è una capacità pubblica orientata al massimo di accesso libero, di *open source*, il rischio non è solo della “rete a pois”, ma quello di svendere le reti italiane, come sta avvenendo con Tim, a qualche fondo di investimento. Lo spezzatino di Tim, le altre società che si arrabattano. Oggi in Italia, in buona sostanza, alla fine di tale percorso non abbiamo più una rete nazionale, degna di questo nome, di telecomunicazioni. Siamo di fatto una costola di potentati più grandi.

Se non si blocca il progetto dell'autonomia differenziata, oltre che a sanità, scuola e tutte le cose che voi dite con grande cura e io aderisco a questa lotta politica, culturale e morale che è in corso, avremmo un vero e proprio pasticcio con la cessione di ogni sovranità nazionale.

**Pietro Spirito** Io vorrei sottolineare un punto che non conosco, ma l'assegnazione delle frequenze avverrà sulla base di quali criteri dopo la Calderoli?

**Vincenzo Vita** Oggi non c'è più quella che un tempo chiamavamo nell'età analogica l'“assegnazione delle frequenze”. Ora c'è il sistema delle licenze e delle autorizzazioni generali. Nel nuovo quadro si dovrebbe arrivare ad una sorta di combinazione algoritmica, per cui sulla base delle tracce nazionali ogni Regione metterebbe a regime il suo piano, con esiti molto verosimilmente problematici. Saranno privilegiate le Regioni più forti. Per più forti cosa si intende? In questo caso si intende le Regioni che possono autorizzare con maggiore disponibilità finanziaria la posa dei cavi e la costruzione delle torri di collegamento. Con il dispositivo di Calderoli passeremmo dalla modernità globale al Medioevo.

**Pietro Spirito** Sì ma nel medioevo di Calderoli, le licenze del 5G che sono l'appuntamento prossimo come funzionano?

**Vincenzo Vita** Tu hai colto un punto di potere. Quelle se le tiene il ministero perché seguono le decisioni europee. Del resto, sono il business. Per quelle che poi sono la nuova telefonia mobile 5G, domani 6G, hanno appena alzato con un decreto il limite di inquinamento elettromagnetico: un'altra storica lotta che adesso questa destra sta seppellendo.

**AMB** Ecco io vorrei chiedere invece che cosa cambia per il cittadino utente dei servizi della comunicazione, ad esempio penso alle emittenti locali che forse potrebbero comunque avere un tipo di rapporto diverso secondo le Regioni. Cosa cambia anche rispetto all'informazione che viene veicolata da questi canali di comunicazione?

**Vincenzo Vita** L'emittenza locale è ormai una terminologia già impegnativa, perché le emittenti locali, con l'abbandono della banda 700 MHz, per il 5G, sono in parte uscite di scena, con una sorta di remunerazione a mo' di contentino. Quelle che sono rimaste devono fare i conti con le telecomunicazioni, per cui nel futuro saranno più che altro dei poli connettivi e crossmediali.. Ora però vorrei fare una battuta secca rispetto alla domanda su cosa succederà per l'utenza. Ecco, se va in porto il progetto Calderoli, non essendoci un vero coordinamento nazionale, può benissimo accadere che si possano determinare conseguenze nella normalità della fruizione domestica.

**Pietro Spirito** Ma mi viene un dubbio: non è che in questa storia i contributi all'editoria finiscono alle Regioni in modo tale che le riviste padane possano avere il loro sostegno?

**Vincenzo Vita** Quello è un fondo previsto da una legge nazionale. Lì Calderoli non c'è ancora arrivato, potrebbe accadere anche questo. Il cosiddetto Milleproroghe ha appena prorogato per altri due anni l'inizio dei tagli del fondo per l'editoria, per cui prima che arrivi lì ... Ma chi può escludere che la divisione dell'Italia tra ricchi e poveri comporti di fatto pure una presenza distorta delle testate.

**Anna Maria Bianchi** Quindi, l'ordinamento della comunicazione non è una delle tante materie concorrenti che se passano alle Regioni aumentano il potere di decisione, di scelta, di assunzione eccetera da parte dei presidenti di Regione? Quali poteri

**Vincenzo Vita** I presidenti di Regione formalmente assumono un potere in più, perché avrebbero la possibilità di influire sulla costituzione delle reti. Però mi viene da ridere e da piangere: qual è il presidente di Regione che ha il potere di andare dal fondo americano KKR a trattare? O a fare un accordo con Google? Appena appena uno Stato nazionale ha qualche margine negoziale,

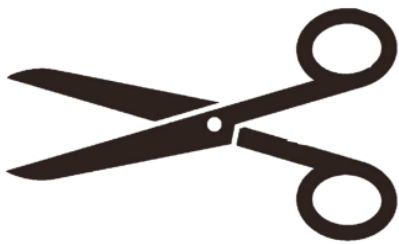
**Pietro Spirito** Ma l'Europa, nei confronti di un tale disegno nelle comunicazioni, non ha nulla da dire, non può orientare i comportamenti del legislatore nazionale ?

**Vincenzo Vita** Se dovessi fare un dibattito a Bruxelles potrei sostenere che questa roba, a occhio, contravviene decisamente alle direttive europee che sono tutte centrate sulla regolazione europea. Infatti, penso che se non riusciremo per la via maestra a bloccare questa pessima autonomia differenziata, ci saranno probabili ricorsi.

**Anna Maria Bianchi** Ringrazio Vincenzo Vita che ci ha dato anche una nuova prospettiva su una materia di cui si parla poco, visto che, giustamente, hanno la prevalenza sanità e scuola e materie che hanno un impatto diretto sulla vita dei cittadini. Però anche questa materia ha aspetti da non trascurare.

**Pietro Spirito** Grazie per la chiarezza con la quale ci ha fatto capire che nessuna questione è un dettaglio e tutte queste questioni hanno delle spine, magari non subito visibili

**Vincenzo Vita** In questo caso ci sono delle spine molto serie, neanche valutate con cura, perché vi è in questa vicenda molto dilettantismo.



## Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni

**Alberto Lucarelli**

*Professore ordinario di diritto costituzionale Facoltà Giurisprudenza Università Federico II di Napoli*

**Pietro Spirito** Noi ci troviamo di fronte a un ribaltamento sostanziale delle gerarchie delle fonti. Una delle 23 materie oggetto di autonomia differenziata riguarda il passaggio di responsabilità esclusiva nel rapporto tra le Regioni che ne fanno richiesta e l'Unione Europea. Con questa riforma il governo come può dialogare, e con quale credibilità, con l'Unione Europea? Ai vertici del Consiglio Europeo dovranno essere invitati i presidenti di Regione che ne fanno richiesta?

**Alberto Lucarelli** Il tema è in parte nuovo ma in parte anche antico, perché già con la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e quindi con il nuovo riassetto e il regime delle competenze tra Stato e Regioni, le autonomie territoriali, ai sensi dell'articolo 117 comma 3, erano diventate titolari della potestà legislativa concorrente in materia di rapporti internazionali, rapporti con l'Unione Europea e commercio con l'estero. Vale a dire che le Regioni, pur nell'ambito di principi uniformi dettati dallo Stato, già svolgono da anni un ruolo attivo sul piano internazionale e euro-unitario.

Le Regioni più attive, e anche più dotate dal punto di vista organizzativo ed economico, da tempo, hanno provato a porre in essere, in particolare nel settore dei rapporti commerciali, politiche regionali autonome, rispetto alle politiche dello Stato centrale.

Va detto che già dopo la riforma del Titolo V, la normativa statale che fissa principi di carattere generale e che dovrebbe "perimetrare" l'azione delle singole Regioni, era stata abbastanza tenue.

Quindi c'è stato già un protagonismo regionale: basti pensare a l'insorgere di sedi regionali, presso capitali estere o presso l'Unione Europea. A Bruxelles vi sono tante Regioni che hanno la propria sede, nella quale si rappresentano istanze regionali riconducibili al commercio internazionale, ma anche a questioni che attengono a materie più direttamente riconducibili all'Unione Europea, se non ai rapporti internazionali. Basti pensare che la stessa Regione Campania aveva una sede a New York.

Con l'attuazione del regionalismo differenziato, le Suddette materie, ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost., diventerebbero di competenza esclusiva dello Stato. Verrebbe meno l'attività di cornice statale, e le materie sfuggirebbero a qualsivoglia potestà uniformante.

Questa autonomia esclusiva in materie molto delicate, soprattutto sul piano delle responsabilità dello Stato di natura internazionale e euro-unitaria, pone altresì problemi sul piano sociale e economico.

Perché, a differenza di quanto sostiene il Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (CLEP), anche le materie di cui in oggetto possono avere un impatto sulle dinamiche sociali. Il CLEP sostiene che, per tali materie, il trasferimento in sede regionale esclusiva, sarebbero a costo zero, non imponendo alla Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., di fissare i livelli essenziali di prestazione (LEP)

In sostanza, per usare una non gradevole espressione sarebbero materie non "leppabili", quindi immediatamente trasferibili. Ma rispetto a questo orientamento del Governo e dei suoi tecnici, c'è



una parte della dottrina (D. Mone) che invece sostiene che tali materie per un loro adeguato funzionamento abbiano bisogno di risorse e che vadano determinate attraverso la determinazione dei LEP. In caso contrario, il divario in queste attività, così delicate, aumenterebbe con un danno sociale ed economico per le Regioni più povere del Mezzogiorno.

**Pietro Spirito** Lo stato non ha messo un freno alle Regioni, ed è vero. Ma secondo me le Regioni invece metteranno un freno allo Stato. Non so, quando ci sarà questa competenza esclusiva, se lo Stato italiano sarà autorizzato a aprire una sede di rappresentanza a Bruxelles. Non credo. Perché a questo punto la responsabilità sarà esclusiva delle Regioni, e le Regioni faranno valere i loro diritti. Mentre lo Stato non ha fatto valere i suoi, credo che le Regioni saranno molto puntuali a far valere le proprie prerogative, basta vedere quello che è successo in Corte Costituzionale con le Regioni hanno forzato la mano per allargare il dettato della riforma costituzionale del 2001. La Corte ha resistito ed è stato il vero freno rispetto alla Riforma costituzionale.

**Alberto Lucarelli** Quello che dice è giustissimo, il grande timore lo ha ben colto, anche dal punto di vista giuridico e istituzionale sarà proprio questo il rischio che potrà determinare una emorragia di contenzioso dinnanzi alla Corte costituzionale.

Certo la politica estera e la politica euro-unitaria, in senso ampio, resterebbe di competenza esclusiva dello Stato (artt.10, 11, 80, 117, comma 1 e 2 Cost.), e la Regione, secondo una interpretazione restrittiva, e secondo me corretta del dettato costituzionale, potrebbe regolare unicamente aspetti, riconducibili esclusivamente alla Regione. Quindi non rapporti internazionali e euro-unitari, di portata nazionale, che riguardano l'intero Paese. Capisco, tuttavia, la difficoltà pratica che a volte potrebbe porsi nel fare questo tipo di distinguo, soprattutto per evitare responsabilità e sanzioni a carico dello Stato. Va detto che il soggetto politico e giuridico responsabile nei confronti di Bruxelles non è la singola Regione, ma resta ovviamente lo Stato, quindi le procedure di infrazione sono aperte nei confronti dello Stato e le sanzioni adottate nei confronti dello Stato, non nei confronti delle Regioni. Poi, è evidente, che c'è la possibilità di rivalersi, si pensi ad esempio al caso della Campania in materia di rifiuti. La procedura di infrazione da parte della Commissione e la sanzione da parte la Corte di giustizia sono state adottate nei confronti dello Stato italiano, che successivamente ha potuto promuovere un'azione di rivalsa nei confronti della Regione Campania.

**Pietro Spirito** Io parto da un'altra matrice, mi metto nei panni della Commissione Europea: come potrà interagire la Commissione con l'Italia? Se c'è una questione che riguarda il Veneto, dovrà chiamare contestualmente il Presidente della Regione e il governo italiano? Dovrà parlare solo col governo italiano, dovrà parlare solo con il Veneto? Cioè io credo noi già abbiamo un problema di "pesare" – perché pesiamo poco l'Unione Europea – con questa riforma noi tiriamo su un velo drammatico che renderà ancora più complesso, per la struttura tecnica della Commissione dialogare con il nostro Paese. E diventerà una Babele.

**Alberto Lucarelli** C'è anche questa possibilità. Ripeto, questa è una riforma assolutamente antistorica, perché in un momento in cui si prova faticosamente a realizzare un progetto che dovrebbe essere quello degli "Stati Uniti d'Europa", si vanno a creare delle "piccole patrie" sostanzialmente identitarie ed egoistiche, sul piano, non soltanto politico, ma soprattutto economico – finanziario.

Già, come è noto, in ambito euro-unitario vi è un problema di comprendere chi decide in Europa, tra la Presidente della Commissione, il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente del Parlamento, in presenza di un'accentuata frammentazione del potere e delle autorità, il regionalismo differenziato, in ambito internazionale e europeo, oltre che nel settore del commercio, determinerebbe una ulteriore frammentazione, con ripercussioni negative sul piano non soltanto politico, giuridico e istituzionale ma anche economico sociale.

Il soggetto con cui interagisce l'Unione Europea è lo Stato italiano, i regolamenti, le direttive sono atti di portata generale, che hanno quale destinatario lo Stato italiano, l'adeguamento alle direttive europee – a parte quelle *self executing*, che non necessitano di provvedimenti di attuazione da parte dello Stato membro – che devono essere oggetto di un adeguamento, è a carico del parlamento, è a carico delle istituzioni nazionali.

Il sistema delle responsabilità, quindi, non dovrebbe subire *scossoni*, quanto meno sul piano formale, ma di certo questa riforma antistorica e assolutamente illogica, provocherà sicuramente confusione sul piano interpretativo, con un naturale sbocco in sede di risoluzione giurisdizionale davanti la Corte costituzionale.

**Pietro Spirito** Parliamo di una vicenda che mi sta molto a cuore.: i balneari e l'accesso ai al bene pubblico demaniale marittimo. Con la riforma inevitabilmente molte Regioni governeranno un demanio che a questo punto sarà in larghissima parte regionale, con una responsabilità esclusiva delle Regioni: ogni territorio avrà una sua normativa. Peraltro già oggi il demanio è molto regionale e lo Stato non riesce a prender palla. Com'è possibile che non ci sia un riflesso relevantissimo verso l'Unione Europea, quando noi frammentiamo le responsabilità e le assegniamo alle Regioni. A quel punto inevitabilmente la Regione si sentirà responsabile: "Il demanio regionale marittimo è mio e me lo gestisco io". Di cosa parliamo? Cos'è questo strano oggetto che si chiama Bruxelles che interviene con la sua direttiva Bolkestein che io contesto perché non la riconosco? Perché io sono il dominus di queste decisioni.

**Alberto Lucarelli** Sicuramente questo punto sollevato genererà forti conflitti, anche se va detto che i beni pubblici statali restano normati nella disciplina codicistica di competenza esclusiva dello Stato. Lo Stato resta in ogni caso responsabile in ordine alla non attuazione della Bolkestein. E' evidente tuttavia, che le Regioni, titolari di competenza esclusiva in materia euro-unitaria, proveranno per gli ambiti di propria competenza a giocare un ruolo ben più ampio di quello attuale, con eventuali atti di resistenza, secondo me illegittimi, rispetto alle procedure concorsuali, nelle funzioni di loro competenza e nella predisposizione, ad esempio, dei Piani urbanistici delle aree demaniali (PUAD). Ma io vorrei anche porre l'attenzione su una questione, che riguarda le pre-intese. Il diabolico Calderoli, nel suo testo, farebbe salve le pre-intese, in particolare quella con il Veneto e con la Lombardia, stipulate nel 2018 durante il governo Gentiloni.

Fatte salve queste pre-intese, una volta approvata la legge quadro Calderoli, in fase di approvazione alla Camera, la materia dei rapporti internazionali, con l'Unione Europea ed il commercio con l'estero, non essendo state ritenute materie "leppabili", saranno trasferite immediatamente, a prescindere dai decreti delegati che dovranno determinare i livelli essenziali.

Il trasferimento di queste materie sarà immediatamente operativo. E chi ci dice che questo non abbia invece un impatto sulle prestazioni concernenti diritti civili e diritti sociali? Chi ci dice che la materia e le funzioni riconducibili ai rapporti internazionali, con l'Unione Europea e soprattutto il commercio con l'estero non abbiano invece ricadute in ordine alle prestazioni soprattutto di natura sociale e che quindi possano determinare un impatto sui diritti sociali?

Ho visto gli atti istruttori svolti all'interno del Comitato tecnico del gruppo di lavoro per la determinazione dei LEP: qualcuno l'ha posta questa questione, che secondo me è stata *bypassata* in maniera un po' superficiale, perché io, come ho avuto modo di dire, non sono assolutamente sicuro che queste materie non abbiano un impatto sul piano sociale delle prestazioni e che questo passaggio senza LEP non accentui la disegualianza tra le Regioni.

**Pietro Spirito** Sta già accadendo, ancora prima dell'approvazione della legge quadro Calderoli, perché ad esempio nelle grandi infrastrutture autostradali sono state trasferite al Veneto e al Friuli

Venezia Giulia, prima in proprietà dello Stato e ora trasferite alle Regioni con atti amministrativi già compiuti, prima ancora dell'approvazione della legge quadro. Siamo in una fase di iperaccelerazione e nessuno lo fa notare.

**Alberto Lucarelli** Siamo in una fase di iper-accellerazione e la legge quadro è una legge, ripeto, diabolica, perché non si è fatto il giusto approfondimento in merito al salvataggio delle pre-intese.

Siamo in presenza di un pacchetto chiuso, già pre-confezionato, e questo non lo si dice. Ora finalmente qualcuno comincia ad evidenziare che le materie non *leppabili* rappresentano un *Cavallo di Troia* per far partire nell'immediatezza il regionalismo differenziato. Infatti, una volta approvata la legge quadro, fatte salve le pre-intese e soprattutto individuate le materie non *leppabili* si troverà facilmente la maggioranza assoluta in Parlamento, per approvare le intese tra Stato e Regione, così come vuole l'art. 116, comma 3 Cost.

Legge che poi sostanzialmente diventerà immodificabile, perché sappiamo che modificare una intesa ratificata con una legge del parlamento a maggioranza assoluta sarà molto complesso.

**Pietro Spirito** Il tuo scenario è purtroppo realistico. Aggiungo un'altra preoccupazione, quella che le Regioni del Nord facciano accordi di tipo federativo tra di loro. Perché in Lombardia e Veneto sono già sulla pista di decollo. Si aggiunge il Piemonte e la Liguria e abbiamo fatto la Padania sostanzialmente. E a quel punto l'Italia non esiste più. Perché non siamo nemmeno in presenza di un regionalismo differenziato, siamo in presenza di una "secessione" perché il discrimine tra regionalismo differenziato e secessione è molto molto ristretto. Davvero molto.

**Alberto Lucarelli** Lo scenario che lei prospetti è uno scenario plausibile e verosimile e a questo punto allora potremmo dire che aveva ragione Gianfranco Miglio, l'ideologo della Lega Lombarda, perché il progetto della secessione, e poi quello più verosimile delle macro Regioni del politologo lombardo, fu in realtà successivamente temperato dall'acume politico di Bossi, e trasfuso nella riforma del 2001. Lo scenario geo-politico delle Regioni unite del Settentrione è uno scenario che ben potrebbe essere nel prossimo futuro realizzato con l'attuazione della *devolution*.

Ma tutto questo, ripeto, è antistorico perché si svolge in un momento in cui il "progetto madre" dovrebbe essere quello, per i motivi che stiamo vedendo negli ultimi drammatici anni, di creare una Europa più solida dal punto di vista politico, con competenze più estese.

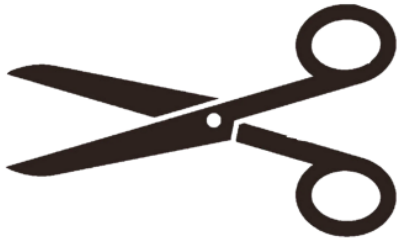
Nell'ambito degli Stati Uniti d'Europa, far sì che i singoli Stati – ma non le Regioni – possano svolgere, in una logica federale, una funzione più o meno analoga a quella che svolgono gli Stati negli Stati Uniti d'America. Invece in Italia si sta procedendo ad uno spacchettamento che sembra seguire, più che il progetto dell'Europa delle Regioni, quello identitario e antistorico delle *Piccole Patrie*.

Le materie delle quali ci siamo occupati spingono proprio nella Suddetta drammatica direzione.

**Anna Maria Bianchi** In questa prospettiva, una macro Regione del Nord, che tipo di riconoscimento e di interlocuzione potrebbe avere con l'Unione Europea?

**Alberto Lucarelli** Questo è un ulteriore disastro, perché l'Italia conterà sempre meno. Nel momento in cui le istituzioni internazionali ed europee avranno difficoltà ad individuare l'interlocutore, è chiaro che si indebolirà il singolo Stato, ovvero lo Stato italiano che già versa in una situazione economica diciamo così molto complessa, soprattutto sul piano del debito pubblico.

Si parla sempre più, con insistenza in questi giorni, di una manovra correttiva per evitare un procedimento di infrazione dinanzi alla Commissione, il soggetto responsabile è lo Stato, e tale resterà anche dopo l'attuazione del regionalismo differenziato. Ma è evidente che la polverizzazione delle competenze, in ambito euro-unitario e sullo scenario internazionale, potranno avere una ricaduta in ordine alla fiducia dello Stato sui mercati internazionali con possibili ricadute negative sullo *spread*, e quindi sul debito pubblico. Chi pagherà in questo clima di incertezza e frammentazione? Sicuramente i cittadini e soprattutto i cittadini delle Regioni più povere e svantaggiate.



## Commercio con l'estero

**Paolo Guerrieri**

*Economista*

**Pietro Spirito** Certamente pare quanto meno singolare immaginare che il commercio estero possa non essere più materia statale, neanche in maniera concorrente, e possa invece diventare materia esclusiva da parte delle Regioni. In un mondo che ha conosciuto negli ultimi trent'anni lo sviluppo di una rete mondiale e globalizzata con grandi blocchi che si confrontano questa prospettiva pare irragionevole. Si affermano politiche sempre più super statali, piuttosto che regionali. Qual è la tua impressione, Paolo, da economista che da decenni studia questi aspetti?

**Paolo Guerrieri.** Si fa davvero fatica a immaginare in che modo possa derivare un contributo di qualsiasi genere positivo per le politiche per il commercio estero italiano da una riforma come l'autonomia differenziata. E si può spiegarlo a partire da una fotografia della situazione attuale.

Com'è noto il sistema pubblico di sostegno all'apertura internazionale dell'economia italiana è basato su una articolata e complessa architettura istituzionale che si sostanzia in una molteplicità di enti preposti in Italia al presidio delle misure di intervento.

Misure che comprendono sia il vasto insieme di strumenti rivolti a sostenere la capacità delle imprese di operare sui mercati esteri (le politiche per l'internazionalizzazione delle imprese) e sia le politiche per attrarre investimenti diretti dall'estero. E si servono sia di servizi finanziari (erogazione di credito agevolato; assicurazione e garanzia pubblica sui crediti all'exportazione) sia di servizi reali, quali informazione e consulenza sui mercati, promozione prodotti, fiere internazionali e missioni di imprenditori,

Il complesso sistema di politiche che mira a innalzare il grado di apertura internazionale dell'economia italiana è, a sua volta, caratterizzato da una pluralità di soggetti nazionali e da una pluralità di livelli di intervento (sovrnazionali, nazionali e istituzioni regionali).

Una abbondanza tale da definire il sistema come affetto da "ridondanza istituzionale", che pone rilevanti problemi di coordinamento, sia orizzontale (tra diversi soggetti nazionali), sia verticale (tra istituzioni regionali, nazionali e sovranazionali). Nell'assetto costituzionale vigente, infatti, anche le Regioni hanno competenze nelle politiche per l'internazionalizzazione, che derivano dal loro ruolo nella promozione dello sviluppo locale. Le Regioni, a cui già la legge Bassanini del 1997 aveva decentrato importanti competenze di politica industriale, con la riforma costituzionale del 2001 acquisirono potestà legislativa concorrente in materia di commercio estero. Ciò ha sempre posto in passato problemi rilevanti di coordinamento, affrontati in modi diversi, attraverso anche una Cabina di regia per l'Italia internazionale, ma mai interamente risolti.

E sono divenuti oggi più complessi e urgenti da affrontare visto il ruolo sempre più importante anche in prospettiva della Commissione europea in campo commerciale, industriale e della cooperazione allo sviluppo.

Inoltre, benché la Commissione europea non abbia competenze proprie nelle politiche per l'internazionalizzazione delle imprese, negli ultimi anni si è sviluppato un suo ruolo complementare rispetto ai governi nazionali, per migliorare le informazioni e i servizi disponibili e rafforzare la

coerenza e il coordinamento tra i diversi programmi per l'innovazione e la competitività delle imprese. Un ruolo destinato ad aumentare con le nuove politiche per la sicurezza e l'autonomia strategica.

Un problema emerso in passato con chiarezza rispetto a questa situazione è stata l'esigenza di rafforzare il coordinamento nazionale delle politiche per l'internazionalizzazione, valutando anche l'ipotesi di riportare al centro le competenze in tale ambito, troppo affrettatamente decentrate in passato, e sottraendo tali politiche al gruppo di quelle a potestà concorrente.

**Pietro Spirito** Su questo mi permetto di esprimere un pensiero maligno: non credo che i padani siano orientati verso un diverso modello istituzionale sul commercio estero. In questa materia, secondo me, l'obiettivo è mettere le mani su Invitalia, perché questa azienda è diventata un grande collettore di enormi flussi di denaro pubblico, che sono più o meno connessi a questioni legate alla internazionalizzazione, sia sul versante della attrazione degli investimenti Sud nella cointeressenza col sistema economico territoriale. Pensiamo a quello che accade all'Ilva, e in tante altre vicende industriali recenti. Al di là degli slogan o della materia specifica, non credi che alla fine il tema non sia quello di mettere le mani sulla cassa e sui soldi?

**Paolo Guerrieri** Questo è un tema già presente da tempo, perché dietro queste politiche queste misure ci sono le risorse, ci sono i soldi, come giustamente sintetizzi tu, e soprattutto su queste politiche di attrazione c'è già come dire una "concorrenza", una "copresenza" di vari enti, com'è il caso di Invitalia e dell'ICE.

Va poi aggiunto che malgrado le numerose riforme degli ultimi decenni, un problema aperto resta la compatibilità tra le ragioni che spingono ad attribuire poteri rilevanti alle Regioni e quelle che indicano l'esigenza opposta, per conseguire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione pubblica e ridurre gli squilibri territoriali.

Ciò vale in particolare per le agenzie regionali di attrazione degli investimenti esteri, che possono svolgere un ruolo positivo importante, a condizione che esista un forte meccanismo di coordinamento con gli enti nazionali competenti

L'autonomia differenziata delineata dal Governo non solo non aiuta a risolvere tale problema ma spingerà in direzione opposta ed espone l'intero Paese ai rischi di un indebolimento della capacità competitiva per effetto di una frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche. Si delinea in sostanza uno scenario di crescente «specialità» delle Regioni a statuto ordinario con una conseguente impossibilità di definire politiche coordinate per la crescita e il rafforzamento all'estero del sistema delle imprese.

Sarebbe singolare ad esempio avere accordi commerciali diversi da una Regione all'altra.

E tutto ciò appare anacronistico se si considerano gli shock che hanno colpito l'economia e la società italiana negli ultimi anni, ovvero shock globali che hanno fatto emergere i limiti di risposte frammentate a livello territoriale

Il problema dell'allocazione verticale delle competenze tra i diversi livelli istituzionali appare ancora più grave proprio con riferimento ai rapporti tra le politiche per l'internazionalizzazione e la coesione territoriale. Se è vero, per esempio, che una maggiore concentrazione verso il Mezzogiorno degli afflussi di investimenti esteri potrebbe dare un contributo importante a ridurre il divario di sviluppo con il resto del paese, appare assai difficile che questo risultato possa essere ottenuto in un contesto in cui le Regioni competano tra di loro per attrarre l'interesse delle multinazionali.

Esattamente il contrario anche di quel che potrà servire domani, quando – si spera – verranno affidate diverse politiche industriali e dell’immigrazione a un coordinamento e finanziamento di tipo europeo

Il rischio è quello di una babele regolamentare di «Regioni sovrane» che inciderebbe ancor più pesantemente della burocrazia «centrale» sul rapporto tra pubblico (i tanti governi regionali) e privato.

**Pietro Spirito** Vorrei sottolineare un altro punto. Una delle debolezze del Mezzogiorno è la sua scarsa partecipazione alle internazionalizzazioni dell’economia italiana: un decimo delle esportazioni italiane vengono dal Sud: si tratta di una percentuale troppo bassa. Perché il Paese possa continuare a crescere c’è bisogno che il Mezzogiorno si internazionalizzi di più, esporti di più. Ma una politica che si frammenta rischia di indebolire ulteriormente il Mezzogiorno. perché se il commercio estero viene gestito direttamente dal Veneto, dall’Emilia Romagna, dal Piemonte, dalla Lombardia, cioè dalle Regioni industriali di questo Paese, si rischia ulteriormente di penalizzare il Mezzogiorno, con un’Italia sempre più a diverse velocità. E il paradosso di questa autonomia differenziata: possono esserci Regioni che scelgono di gestire direttamente il commercio estero e Regioni che non scelgono il commercio estero come materia. Anche questa mi pare una sciocchezza evidente.

**Paolo Guerrieri** È assolutamente un non senso dal punto di vista economico e dal punto di vista dell’efficienza istituzionale, considerati i problemi che in qualche modo una politica per il commercio estero deve affrontare in Italia.

A questo riguardo basta richiamare alcune caratteristiche del sistema produttivo italiano in tema di proiezione internazionale che sono note da tempo, ovvero la bassa percentuale di imprese che esportano sul totale delle imprese attive; e poi la polarizzazione e il forte dualismo che caratterizzano la distribuzione delle imprese esportatrici sia a livello territoriale tra Nord e Sud del paese sia per classi di dimensione aziendale medie e medio-grandi da una parte e piccole e piccolissime dall’altra. Di qui le grandi difficoltà affrontate dalle aree meridionali e dalle imprese italiane di dimensioni minori nell’affrontare i costi e i rischi dei mercati internazionali. Poi c’è la scarsa attrattività del paese rispetto agli IDE, di cui abbiamo parlato, dovuta a una serie di cause di natura economica e non quali giustizia e complessità burocratica, rispetto alle quali come paese siamo tra gli ultimi nelle classifiche Ocse

Allora il problema naturalmente è che per affrontare questi problemi ci vogliono, come abbiamo detto, sia politiche per sostenere le imprese sui mercati internazionali, sia politiche per attirare le imprese multinazionali e le imprese estere in Italia. Perché la partecipazione oggi al commercio estero è soprattutto una partecipazione a quelle che si chiamano le “catene globali del valore”, cioè il commercio estero per oltre il sessanta per cento, è commercio che si svolge non più come ai tempi in cui l’economista Davide Ricardo faceva l’esempio dell’Inghilterra che esportava tessuto, e del Portogallo vino. Oggi questo tessuto e vino si scambiano all’interno di reti di imprese che sono presenti in tantissimi paesi. Allora quello che va sostenuta è una maggiore presenza delle nostre imprese, soprattutto piccole, in queste reti di imprese a livello internazionale. È dimostrato in maniera molto chiara l’influenza positiva che esercita tale partecipazione sulla performance delle imprese.

Per questo ci vuole naturalmente un sistema di interventi e strumenti che vanno gestiti con un disegno e una strategia complessivi, frutto di un coordinamento a livello nazionale. Tanto più quando si deve cercare di riequilibrare sperequazioni evidenti tra Regione e Regione e tra un’area, quella del Nord, e un’area quella del Sud, come abbiamo detto.

Il problema è che non c’è un modello ottimale per la distribuzione delle competenze fra i diversi livelli di governo nazionale e locale. Anzi come abbiamo detto questo è uno dei problemi tuttora

irrisolto dell'assetto esistente. Il punto è che l'assetto deve essere coerente tra Regioni. Invece da noi, per come si sta procedendo ora, rischia di non essere così

Se il disegno di legge che detta disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario all'esame del Parlamento dovesse andare in porto nella sua versione attuale, ciascuna Regione potrebbe richiedere una devoluzione di funzioni per così dire 'à la carte': dalle infrastrutture energetiche e di trasporto alla salute, fino all'istruzione e alla sicurezza sul lavoro comprese le politiche per l'internazionalizzazione e l'attrazione degli investimenti.

Nel nostro ordinamento si troverebbero così a operare tre distinti gruppi di Regioni: quelle a statuto ordinario, con competenze uniformi fra loro; quelle a statuto speciale, ciascuna con competenze proprie; quelle ad autonomia differenziata, con competenze difformi sia dalle une sia dalle altre.

Si tratterebbe di un *unicum* internazionale, anche rispetto a paesi che hanno già sperimentato forme di federalismo asimmetrico come la Spagna. La frammentazione delle competenze potrebbe comportare una significativa perdita di efficienza: le imprese dovrebbero confrontarsi con quadri regolamentari molto diversi da Regione a Regione.

E tutto ciò appare ancor più insensato se si considerano – come si è detto – gli shock che hanno colpito l'economia e la società italiana negli ultimi anni, ovvero shock globali che hanno fatto emergere i limiti di risposte frammentate a livello territoriale

**Pietro Spirito** Il commercio estero è diventato negli ultimi decenni in realtà soprattutto politica estera. Tant'è vero che le nostre ambasciate si sono molto attrezzate per ragionare con gli imprenditori. Ora pensiamo al "Piano Mattei", così facciamo un esempio dell'attuale governo. Ma se avessimo devoluto alle Regioni il commercio estero, il presidente della Basilicata avrebbe potuto fare il suo piano Mattei, visto che possiede il petrolio. Quello che non si capisce, a mio avviso è che proprio ti stanno minando le basi dello Stato, non tanto che si crei confusione, perché in Italia la confusione è tanta, comunque, a prescindere come diceva Totò. Ora si sta andando un po' più in là, si sta entrando proprio in un meccanismo di sabotaggio dello Stato.

**Paolo Guerrieri** Io penso di sì, purtroppo. L'esempio del "Piano Mattei" a questo punto è calzante. Perché innanzi tutto abbiamo visto che l'Italia non è in grado di portare avanti come singolo paese un suo piano Mattei. La stessa Presidente del Consiglio Meloni ha dovuto riconoscere, che o l'Europa prenderà in mano una iniziativa di questo genere, o non si andrà da nessuna parte. Soprattutto perché come singolo paese non abbiamo le risorse adeguate. Immaginiamo a questo punto che questo tipo di contrattazione avvenisse dovendo frammentare quelle poche risorse che comunque saremo riusciti a mettere sul tavolo e che hanno spinto, tra le altre cose, la von der Leyen a venire a Roma all'incontro con i paesi africani. Se dovesse entrare in vigore un provvedimento come l'autonomia differenziata l'Italia come paese membro che cerca di spingere l'Europa a rilanciare una strategia verso l'Africa verrebbe fortemente indebolito. Non avremmo neanche quelle poche risorse che abbiamo oggi.

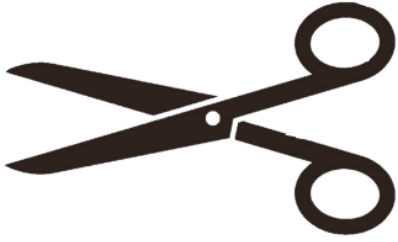
Per riassumere, dai tanti esempi fatti fin qui il disegno prospettato di autonomia differenziata appare andare in direzione opposta a quella suggerita dalla situazione attuale delle politiche per l'internazionalizzazione delle nostre imprese e del nostro sistema produttivo. Una sorta di "decentramento a go go", come si può definirlo, dal quale poi il sistema Italia uscirebbe indebolito in quanto a strumenti da poter utilizzare, e fortemente indebolito in quanto a risorse da potere mobilitare. Quindi rispetto a tanti altri aspetti negativi che si possono mettere in luce, anche questo delle politiche dirette a sostenere la presenza internazionale del nostro paese è un campo dove potrebbero aversi conseguenze fortemente negative dall'autonomia differenziata in discussione in Parlamento.



La capacità di governo dell'Italia ne sarebbe fortemente ridotta, così come il suo prestigio internazionale e la sua capacità di incidere sulle grandi scelte comunitarie e internazionali.

Ed è particolarmente preoccupante perché la presenza internazionale economica di un paese sta divenendo un tema molto legato alla sua politica estera. E si può affermare qualcosa di più, un tema legato alla politica di sicurezza di un paese, perché oggi economia e sicurezza interagiscono strettamente tra loro in un mondo che, come sappiamo, è profondamente cambiato dopo l'invasione dell'Ucraina.

Bisogna pertanto continuare ad affermare e non stancarsi di ripetere quanto questo testo sia davvero sbagliato e rischi di trasformare l'Italia in uno stato "arlecchino", senza alcun paragone, neppure lontano, con altri paesi avanzati.



## Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi

Raffaele Brancati

*Economista*

**Pietro Spirito** Una delle ventitré materie oggetto di potenziale competenza esclusiva delle Regioni è la ricerca scientifica e tecnologica. Ora, l'Italia ha un grave deficit perché investe meno degli altri paesi industrializzati in ricerca: non sembrerebbe di primo istinto molto intelligente, a spesa pubblica invariata, perché così dice il decreto Calderoli, frammentare le politiche e le spese per la ricerca in ventuno Regioni. Mi sembra una delle modalità per peggiorare la competitività del Paese. Qual è la tua impressione?

**Raffaele Brancati** purtroppo la partita politica della distribuzione dei ruoli dello Stato, viene discussa e viene presentata esclusivamente come un grande gioco di potere; il potere stesso dipende da quante risorse finanziarie vengono messe a disposizione di ciascuno e quindi ci si batte per ottenerle reclamando più funzioni e più soldi. Se aumento i soldi disponibili in Veneto o in qualsiasi altra Regione questo fa sì che il governatore del Veneto o il governatore della Lombardia o del Lazio o anche di altre Regioni meridionali, abbia più o meno potere da amministrare. Ma i servizi e la loro qualità non dipendono solo, vorrei dire non dipendono tanto, dalla divisione territoriale dei poteri.

Non possiamo prescindere dal fatto che in tantissimi ambiti le Amministrazioni dello Stato centrale hanno fallito ampiamente, così come le Regioni, soprattutto alcune Regioni, siano state amministrate pessimamente. La vicinanza con i problemi, il cardine del federalismo, non è sufficiente per portare a una buona amministrazione, così come un governo centralizzato non basta per una omogeneità di servizi sul territorio e per un adeguato coordinamento dell'attività dello Stato. La questione, per come la vedo io, è una questione viceversa di tipo funzionale. Cioè, che cosa fare, come farlo e con quali modelli organizzativi.

Veniamo all'oggetto della nostra conversazione, l'intervento nel campo della Ricerca.

Una piccola parentesi: è vero che l'Italia spende meno degli altri paesi in questo campo, ma questo divario è prevalentemente legato al livello della spesa privata, che è molto inferiore a quella di altri Paesi; al contrario la spesa pubblica in ricerca (con tutti i limiti delle misurazioni in materia) non è certo brillantissima, ma non si discosta troppo dai partner europei.

La materia dell'intervento in ricerca è in un ambito amministrativo confuso da tempo. Sono problemi che ci portiamo dietro dalla fine degli anni novanta, quando i rapporti tra governo centrale e governo regionale erano divisi tra materie di competenza nazionale, materie di competenza regionale e materie concorrenti, in cui quindi le competenze erano abbastanza confuse; una di queste era proprio la ricerca. Qual è stato il risultato? Che non hanno funzionato bene né le istituzioni nazionali, né le istituzioni regionali in cui, al massimo, occorreva dividersi una quota di finanziamento senza occuparsi quasi mai del coordinamento per rendere ciascuna spesa più produttiva.

Peraltro alcuni argomenti della ricerca non sono neppure catalogabili come di ambito nazionale, ma piuttosto fanno riferimento a scale sovranazionali o globali: si pensi alle ricerche in campo fisico, biochimico, a quelle nel campo sanitario, dove il ruolo sovranazionale sarebbe da potenziare e molto altro ancora.

Insomma, la ricerca non può essere ingabbiata in paletti troppo stretti e predefiniti e i programmi si devono basare sui progetti dei grandi centri di produzione della ricerca (quasi mai definiti a scala regionale). Altra storia è la ricaduta produttiva di queste ricerche, che viceversa ha caratteristiche molto legate al territorio, specie se ci si riferisce al reale tessuto produttivo italiano.

Normalmente si ha in mente la grande ricerca, la ricerca con la R maiuscola. Abbiamo in mente i vaccini del covid, abbiamo in mente l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, abbiamo in mente il CERN di Ginevra, e questa è certamente una ricerca per la quale anche solo l'idea di proporre una devoluzione regionale fa ridere, insomma. Semplicemente fa ridere. Ma poi esiste un altro tipo di ricerca, che è quella legata alla ricaduta produttiva, spesso legata anche a strutture di imprese non così grandi come quelle legate ai temi che appena citati: per questo tipo di ricerca, viceversa, un'organizzazione oculata, un intervento di servizi intelligente, funzionale e coordinato tra governo nazionale e regionale sarebbe desiderabile.

L'esempio più classico è quello dei centri di competenza, che come sapete nel PNRR hanno avuto un finanziamento consistente, a livello nazionale naturalmente.

Ora questo tipo di interventi, i centri di competenza, che sono dei luoghi specializzati, per esempio nel campo biochimico, nel campo dei nuovi materiali, nel campo dei tessuti, nel digitale sono molto numerosi e servono per aggregare su basi specializzate università, CNR, laboratori di eccellenza e altri soggetti con un ruolo, molto circoscritto, di alcune imprese.

Sono politiche che sono state fatte anche dalle Regioni da più di vent'anni, nel senso che già nei piani europei dei primi anni duemila, dal 2005-2006 in poi, talvolta con impegni finanziari rilevanti e con un disegno a tavolino condivisibile.

Qual è il fatto? Che anche laddove hanno funzionato questi centri, i dove sono riusciti effettivamente ad aggregare competenze importanti, la finalizzazione produttiva di queste competenze non è semplice, e le attività di servizio non sono state sviluppate in modo adeguato. Perché? Perché l'idea di avere una struttura, magari anche bellissima dal punto di vista architettonico, non basta a convincere le imprese che sia utile per loro e spesso non sanno che lì ci sono delle competenze che possono essere utili per la propria attività.

Che mondo ho in mente in questo campo? Un mondo in cui la ricerca si fa dove si sa, come si sa e con chi c'è, e quindi a livello differenziato di scala, però molto spesso alto, quindi un livello internazionale o nazionale. La diffusione dei servizi e l'utilizzazione sul territorio dei risultati della ricerca dovrebbe essere viceversa un campo specifico e le Regioni avrebbero un ruolo fondamentale per fare in modo che queste conoscenze siano diffuse sul sistema produttivo.

Questo richiede un progetto specifico fatto di molte azioni: fare un vero e proprio scouting sul territorio, sviluppare un'azione di *assessment* tecnologico presso un numero consistente di imprese attive, diffondere la conoscenza dei luoghi e dei contenuti della ricerca e altro ancora.

Insomma, si tratta di disegnare un modello organizzativo articolato e ragionato. Non basta sapere se i centri di competenza sono finanziati dal ministero o dalla Regione: spesso le imprese non sono affatto informate di questo e neppure sono interessate.

È un modo di vedere i rapporti tra istituzioni nazionali e regionali che non ha niente a che vedere con rapporti di potere e con distribuzione di risorse, ma ha a che vedere con una potenziale efficacia degli interventi.

**Pietro Spirito** vorrei che ragionassimo su un punto che a me sembra fondamentale per la potenziale perdita di competitività dell'economia italiana. Abbiamo deciso puntare sulla piccola e media dimensione nel settore produttivo. Ora decidiamo di puntare sulla piccola e media istituzione. Abbiamo in un qualche modo prima rinunciato alla grande impresa, e ora stiamo depotenziando in modo grave lo Stato. Non mi pare che si vada molto lontano con queste architetture al ribasso. Ho cominciato a lavorare nella Montedison alla metà degli anni ottanta: c'era ancora l'istituto Donegani, un grande centro di ricerca, che aveva innovato nella chimica di base con il polipropilene. Ho conosciuto la Telecom quando c'era ancora la scuola Reiss Romoli, dove avevano sperimentato la telefonia mobile. Grandi centri di ricerca privati esistevano in questo Paese, ma sono stati distrutti con la morte della grande impresa. Credo che questa regionalizzazione dello Stato ci farà perdere anche la dimensione della ricerca pubblica nei grandi centri nazionali. Le Regioni si fionderanno come falchi rapaci sui CNR locali, che diventeranno delle microstrutture territoriali al servizio dei potentati locali. Insomma mi sembra un Paese inevitabilmente destinato al declino, se non capisce che la ricerca ha solo una possibilità: la grande dimensione, di cui poi, come tu hai detto giustamente, bisogna curare la permeabilizzazione sul territorio, la capacità diffusiva. Ma se non crei massa critica non si potrà mai diffondere, perché purtroppo la ricerca è una organizzazione che ha bisogno di fare salti di natura. La ricerca incrementale oggi non ha più nessun valore. È solo la ricerca discontinua che fa la differenza. Quindi penso che non puntare sulla grande impresa, non puntare sullo Stato, sul centralismo, diciamo così, è un grave errore, perché la ricerca ha bisogno di centralismo, come le politiche industriali hanno bisogno di centralismo. Non ci possono essere i mille fiori delle politiche industriali. Io non ci credo.

**Raffaele Brancati** Non sono del tutto d'accordo con le cose che ha detto Pietro ma su alcune naturalmente sì. Non sono d'accordo né sulla visione catastrofista della perdita di competitività del Paese, che di fatto da oltre un decennio si è arrestata, e quindi non dobbiamo cadere in letture vecchie, cioè "il sistema produttivo italiano allo sbando", "non tiene il passo"... il sistema produttivo italiano, per come è, non è frutto solo di scelte strategiche, ricordiamoci che lo Stato non riesce a scegliere tutto, quindi non è che noi abbiamo puntato sulle piccole e medie imprese, è che quelle si sono in qualche misura trasformate e hanno retto la competitività internazionale, le grandi imprese si sono sostanzialmente dissolte. I centri di ricerca che citava Pietro Spirito certamente erano un'eccellenza, ci aggiungerei anche il centro Montedison del penultimo periodo, quello di Raul Gardini che aveva puntato molto su tecnologie che forse oggi sarebbero assai interessanti. Quel tipo di grande impresa è stato certamente distrutto dal potere politico, però che la grande impresa italiana non abbia retto e non riesca a essere competitiva è un fatto. E però la competitività complessiva del sistema industriale continua a essere buona, complessivamente buona e tiene su una serie di indicatori molto importanti.

Cosa diversa naturalmente è dire e parlare del sistema della ricerca. Il sistema della ricerca è certamente un sistema che non ha confini regionali, ma non li ha nella grande ricerca e non credo possa essere messo in discussione.

Nessuno si può sognare di fare un CERN regionale no? E quindi giustamente, ci saranno non delle aquile, ma degli avvoltoi che si catapulteranno su piccoli centri del CNR o sui centri universitari. Però anche la ricerca non così avanzata, difficilmente ha confini regionali riferibili alla singola Regione. L'esperienza di politiche per la ricerca regionale con i fondi strutturali è stata già fatta, sia pure a livelli molto più bassi e non è una grande soluzione anche per attività non riferibili ai grandi centri multinazionali: faccio un esempio di un'impresa piccolissima, che fa storcere la bocca probabilmente a Pietro o a tanti altri e che non fa parte del sistema della ricerca nobile, tipicamente. Mi è capitato di incontrare un'impresa siciliana che produce pane, una panetteria, attività tipicamente non considerata per i programmi di ricerca.

Questo imprenditore aveva un disegno: io faccio pane e lo faccio buono; facendolo buono prima lo vendevo nel quartiere e poi in tutta la Regione; quindi ho ampliato il mercato a tutte le Regioni meridionali e adesso voglio anche esportarlo. Ho dei problemi specifici, devo allungare la vita del pane sugli scaffali (*shelf life*) mantenendo la qualità.

Per mantenere in buone condizioni il pane sugli scaffali ho bisogno di due cose: ricerca chimica sui lieviti e ricerca sulle sementi; mi sono informato ho saputo che all'Università di Palermo c'era un buon centro di ricerca sui lieviti, e sono andato lì a farmi fare una ricerca specifica, e che all'università di Perugia, c'era un centro per sementi e dintorni. Che cosa vuol dire? Che pur in una struttura, diciamo così appunto non fantascientifica, non stiamo parlando di razzi che vanno su Marte o della concorrenza a Elon Musk nelle telecomunicazioni spaziali. Stiamo parlando di un panettiere innovativo: persino nella panificazione il confine regionale non era sufficiente per lui, nel senso che per la ricerca andava a pescare dove poteva. Ma il vero problema è che lui questa caccia al tesoro delle competenze l'ha dovuta fare da solo. In una Regione come la Sicilia, dove si spendono veramente tantissimi soldi in sostegno delle imprese, la sua ricerca per migliorare il prodotto l'ha dovuta fare da solo, senza nessun supporto informativo e nessun aiuto della Regione e del governo nazionale.

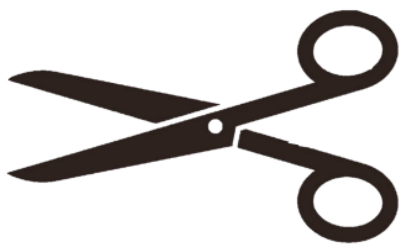
L'aneddotica non porta lontano ma lavorare sui rapporti, sulla capacità delle imprese di accedere al mondo della ricerca, che non è solo il grande mondo della ricerca, non è solo quello che produce i premi Nobel come quello di Giulio Natta per il Moplen ricordato da Pietro Spirito, è doveroso ed essenziale.

**Pietro Spirito** Mi pare che questo racconto del panificatore siciliano sia molto chiaro: anche nelle strutture semplici e di piccola dimensione oggi c'è bisogno di innovazione, e l'innovazione si trova dappertutto. C'è una capacità diffusiva delle conoscenze che richiede il massimo della libertà. E anzi il pubblico può favorire l'industria se riesce a rendere più trasparente la struttura di ricerca e i luoghi dell'innovazione. Ora, secondo la tua visione come entra la dimensione europea di questo percorso, perché ormai una parte della ricerca pubblica anche in Italia è finanziata dalle strutture comunitarie. L'Europa come si porrà rispetto a questo disegno? Come leggerà un eventuale trasformazione istituzionale italiana della ricerca che diventa materia regionale?

**Raffaele Brancati** Guarda non ho idea. Certamente è in contrasto con quelle che sono le linee recenti. Mi viene in mente questa grande trattativa che c'è stata sulla localizzazione di queste grandi imprese sulle batterie, oppure sulle localizzazioni di grandi impianti per i microchip.

Sono trattative che sono state fatte e sono in corso ad alti livelli nazionali. Quindi non vedo trattative regionali possibili in molti campi. Considerando che sono appunto negoziazioni a livello europeo e forse a scale anche più ampie, perché talvolta si coinvolgono anche Stati Uniti, multinazionali orientali. C'è bisogno certamente di un coordinamento nazionale, non vedo in nessun modo una possibile efficienza regionale in queste trattative, per i semiconduttori, che io sappia ci sono appunto trattative con Samsung e con altri due colossi planetari. Che il Molise possa discutere con loro francamente ho qualche dubbio, forse anche perché non conosco approfonditamente il Molise e questo lo devo dire.

**Pietro Spirito** Adesso l'Europa credo che non stia interloquendo con l'Italia perché siamo alla vigilia di elezioni europee e giustamente la Commissione a fine mandato non si sta occupando di queste vicende. Ma la nuova Commissione dovrà seriamente guardare con attenzione a questo percorso di regionalizzazione dell'Italia, perché come al solito noi siamo sempre un pericoloso pesce pilota. Siamo un pesce pilota capace di condizionare anche gli altri Paesi: anche la regionalizzazione istituzionale è un'invenzione nuova, pericolosa per l'Europa.



## Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

**Massimo Paradiso**

*Professore Associato di Economia politica Università di Bari*

**Anna Maria Bianchi** Questa sera a L'Italia non si taglia siamo con Massimo Paradiso, professore di economia politica dell'università di Bari e parliamo di una materia piuttosto complicata. Si tratta del Coordinamento della finanza pubblica nell'autonomia differenziata, della responsabilità fiscale delle Regioni in rapporto alla forma ed al funzionamento del sistema tributario italiano. La prima domanda è proprio in che misura l'autonomia differenziata potrebbe influenzare il coordinamento della finanza pubblica rispetto all'attuale situazione.

**Massimo Paradiso** In che modo potrebbe l'autonomia differenziata incidere sul coordinamento? In un modo molto semplice: aggirandolo. Nel senso che il coordinamento, così come è correntemente inteso, è essenzialmente nella necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica e particolarmente quel vincolo di pareggio di bilancio che è inopportuno finito nella nostra Costituzione, nell'articolo 81. Si tratta di un vincolo che di fatto impone limiti alla spesa, anche quando fosse riferita al finanziamento di beni e servizi pubblici essenziali, di carattere universale. Questi beni e servizi pubblici universalistici sono di fatto finanziariamente condizionati, tradendone l'universalità, l'accesso a tutti i cittadini in tutte le Regioni italiane. L'autonomia differenziata come interviene in questo? Interviene di fatto consentendo alle Regioni che scelgono l'autonomia di aggirare questo condizionamento, finanziando quei servizi, anche al di sopra dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso risorse finanziarie, tributi prelevati ai cittadini di quelle Regioni. Naturalmente questo varrà per le Regioni che abbiano le risorse, le Regioni cioè più ricche, quindi con maggiore capacità contributiva dei loro cittadini; non per le altre, ovviamente e specialmente meridionali. Ho poi detto cittadini e non Regioni, da cui sono prelevati i tributi: poiché il falso e ricorrente argomento che molta sostanza ha dato al dibattito sul federalismo, è che ci siano delle Regioni che ne finanziano altre: mentre occorre sempre ricordare che non esistono Regioni che finanziano altre Regioni, ma esistono cittadini, contribuenti più ricchi che pagano – o dovrebbero pagare – più imposte dei cittadini meno ricchi, ovunque essi si trovino, in Lombardia come in Calabria; e tutti i cittadini finanziano, in relazione alla loro capacità contributiva la spesa pubblica, i servizi pubblici su tutto il territorio nazionale.

**Anna Maria Bianchi** Il coordinamento come vincolo, trova una sua forma di aggiramento attraverso l'autonomia differenziata. In che modo? Con quali conseguenze?

**Massimo Paradiso** In primis, così come è stata congegnata l'autonomia, si ha l'attribuzione larghissima di competenze; quindi, l'attribuzione delle risorse finanziarie, attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi. Se si considera che l'IVA è già destinata al 70% per il finanziamento della sanità, rimane l'imposta sui redditi, che sarebbe trattenuta dalle Regioni per il finanziamento delle competenze attribuite, con la possibilità di fornire beni e servizi anche superando i livelli essenziali delle prestazioni. I quali sono condizionati, come più volte ripetuto nell'articolato del disegno di autonomia, agli equilibri di bilancio e dai limiti delle risorse disponibili, e sono pertanto livelli potenzialmente variabili ed instabili nel tempo. Ma solo per quelle Regioni che non abbiano risorse erariali da trattenere e sufficienti a garantire la stabilità o anche livelli di fornitura superiori a quelli fissati.

Con quali conseguenze? Di questo si è molto discusso. In un'autonomia così disegnata il finanziamento di beni e servizi essenziali sarebbe limitato nelle Regioni più povere a favore di quelle

più ricche, le quali evidentemente avrebbero maggiori risorse erariali da trattenere sui loro territori. Si pone così una questione di carattere democratico.

Si è spesso affermato che il regionalismo italiano avesse una tradita connotazione di tipo cooperativo, che avrebbe favorito la spinta delle Regioni più ricche alla richiesta di forme più o meno estese di autonomia, in risposta all'impiego inefficiente di risorse raccolte sui loro territori ed impiegate specialmente nelle Regioni meridionali. Ma questa concezione della cooperazione tradita è piuttosto discutibile, dal momento che, come ho ricordato, le imposte si raccolgono dai cittadini e non dai territori; ed è soprattutto una concezione parzialissima in una democrazia fiscale. In cui cioè la cooperazione, richiede sia garantita la costituzione fiscale, che è parte rilevante del contratto costituzionale, per cui ciascun cittadino opera per il reciproco vantaggio attraverso la decisione di finanza pubblica nella stabile produzione di beni e servizi pubblici essenziali per la realizzazione di una effettiva uguaglianza delle opportunità. Nella cooperazione, centrale è il rapporto tra le imposte ed il loro impiego, e la decisione responsabile di finanza pubblica deve garantire questo rapporto, in cui alla responsabilità di spesa corrisponde la responsabilità di entrata: chi decide l'imposta non è altro da chi decide la spesa, come principio di responsabilità politica in democrazia.

Questa corrispondenza è cruciale in qualsiasi concezione di federalismo fiscale. Ma non nel federalismo all'italiana dell'autonomia differenziata, in cui l'imposta rimane disegnata e prelevata a livello centrale, salvo poi esserne trattenute quote a livello regionale - nelle forme che si definiranno della prevista compartecipazione. Sono attribuite alle Regioni enormi responsabilità di spesa, lasciando però in capo allo Stato la responsabilità del prelievo. Questa è una asimmetria che tradisce qualsiasi principio di democrazia fiscale e qualsiasi principio di federalismo.

**Anna Maria Bianchi** L'autonomia differenziata non è solo una sorta di appropriazione di funzioni ma anche di poteri da parte dei presidenti di Regione. Come aumenta il loro potere?

**Massimo Paradiso:** Il potere è un potere di spesa larghissimo, poiché larghissimo è il perimetro delle competenze. La Regione, il governo politico della Regione, ha poteri di spesa ma non responsabilità fiscale, ha i benefici politici del potere di spesa ma non gli oneri politici della responsabilità di chiedere imposte per quella spesa. Le imposte non le richiede il governo regionale ma lo Stato centrale. È a livello centrale che si disegna l'imposta, che si decide in che modo l'imposta debba realizzare il principio di progressività. Mentre è a livello regionale che quell'imposta viene spesa, in relazione a quante saranno le competenze che ciascuna Regione vorrà attribuirsi.

È questo un federalismo talmente asimmetrico sul piano delle responsabilità, da dover essere già solo per questo estremamente allarmante. Sebbene sia costante e diffusa - e anche discutibile - l'idea della distanza del politico dal cittadino, di un'attitudine del politico a non svolgere le sue funzioni nella modalità più limpida e più coerente con la realizzazione dell'interesse collettivo, si procede nella direzione di attribuire al politico, sia pure a livello regionale, un enorme potere: tutto il potere che il politico può desiderare, quello di spendere senza essere responsabile del livello e delle forme dell'imposta.

**Anna Maria Bianchi** Che possibilità ci sono per le Regioni di avere delle modalità applicative derogatorie rispetto alle disposizioni statali in materia di imposta?

**Massimo Paradiso.** Riguardo il disegno dei tributi prelevati dallo Stato c'è ben poco da fare. E va da sé che nessun politico regionale immaginerebbe di allargare l'ambito dei tributi propri, dei quali sarebbe responsabile, potendo invece disporre di compartecipazioni ai tributi erariali, ovvero principalmente all'imposta sui redditi. Si vedrà in quali forme sarà realizzata la compartecipazione. Ed una volta trattenute le risorse, l'assunto quasi teologico, è che i governi regionali siano in grado di impiegarle meglio di quanto faccia il governo centrale. Eppure al riguardo non pare ci siano prove confortanti. Nella prospettiva dell'autonomia differenziata, si avranno Regioni a statuto ordinario che diverranno non dissimili dalle attuali Regioni a statuto speciale, che già trattengono tributi erariali. Guardando al caso della sanità, nei tre ambiti - assistenza, prevenzione, distrettuale e ospedaliera - di

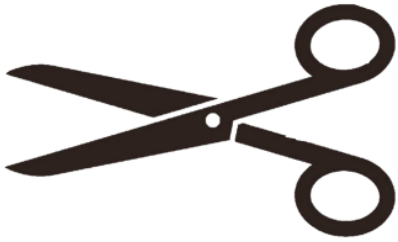
valutazione del grado di adempimento dei livelli essenziali di assistenza, la Sicilia è inadempiente nell'ambito della prevenzione e appena sufficiente nell'assistenza distrettuale; la Provincia autonoma di Bolzano è inadempiente nell'ambito della prevenzione e la Valle d'Aosta è inadempiente in tutti gli ambiti.

Possiamo quindi a priori ritenere che una volta diventate “speciali”, quelle Regioni che seguono la via dell'autonomia differenziata, siano in grado di spendere meglio di quanto facciano attualmente in sanità le Regioni a statuto speciale? Abbiamo più di un indizio - anche nella letteratura economica - del fatto che forme di federalismo asimmetrico in termini di responsabilità fiscale, in cui alla responsabilità di spesa non corrisponde la responsabilità di entrata, siano espressioni di un federalismo democraticamente, fiscalmente, politicamente zoppo. Eppure è quello verso cui stiamo andando.

**Anna Maria Bianchi** Cosa resta da fare allo Stato una volta attuata l'autonomia differenziata? E alle Regioni che non dovessero chiederla?

**Massimo Paradiso** Se immaginiamo che l'attribuzione di competenze alle Regioni sia quella prevista, sostanzialmente rimangono allo Stato la difesa e la giustizia; ed una volta che si capisca quale sia la misura delle partecipazioni, non resta che sperare, senza troppo fondamento, che allo Stato rimangano risorse per poter intervenire in quelle Regioni che sono caratterizzate da livelli infrastrutturali significativamente inferiori rispetto a quelli di altre Regioni. Dobbiamo ricordare che la premessa iniziale del federalismo era stata - ed è stata pienamente incompiuta - di dover partire dall'intervento sui divari infrastrutturali nelle Regioni italiane, dalla sanità, alla scuola, ai trasporti. Ciò non è avvenuto ed il ponte sullo stretto non può certo sanare questi divari; anzi, sottrae risorse a questo fine, se mai lo si voglia.





## **Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale**

**Alberto Zazzaro**

*Economista*

**Pietro Spirito** Comincerei da un tema di carattere generale. Una delle questioni che hanno frenato lo sviluppo delle Regioni meridionali è certamente stato un più faticoso accesso al credito, sia in termini di disponibilità ma poi anche di spread, di differenziale nei tassi di interesse. A suo avviso questa regionalizzazione del credito locale che tipo di impatto può determinare sulla struttura finanziaria del Mezzogiorno? Può essere un altro tema di ulteriore svantaggio competitivo?

**Alberto Zazzaro** La questione del differenziale di tasso d'interesse sul credito bancario pagato in media dalle imprese del mezzogiorno è una questione di vecchia data e ancora dibattuta. Da una recente indagine condotta dai ricercatori della Banca d'Italia emerge che tale differenziale è ancora rilevante, in media superiore ai 50 punti base, e non accenna a ridursi, e che le condizioni sfavorevoli alle imprese del Mezzogiorno permangono anche a parità di caratteristiche aziendali, di struttura dei mercati locali del credito e di contesto ambientale e istituzionale. L'aspetto però più preoccupante è che quando si distinguono le imprese in base al loro grado di solidità economico-finanziaria, è per le imprese sane del Mezzogiorno che lo svantaggio nel costo del credito rispetto alle imprese similmente solide localizzate nel Centro-Nord si fa più marcato rispetto (oltre 90 punti base). Questa stessa tendenza si riproduce anche per le garanzie collaterali richieste dalle banche sui prestiti concessi e per le revoche delle linee di credito da parte delle banche che, in entrambi i casi, risultano maggiori per le imprese del Mezzogiorno e in particolare per il gruppo delle imprese sane. Se alle peggiori e più incerte condizioni di accesso al credito si aggiunge la più alta probabilità di vedersi del tutto negato l'accesso al credito, non sorprende che le imprese del Sud, a parità di condizioni rispetto alle imprese del Centro-Nord, tendano a richiedere prestiti bancari con minore frequenza.

Cosa potrà accadere allorquando le regioni inizieranno a fare uso della loro potestà di iniziativa legislativa concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale», sancita dall'articolo 117 delle Costituzioni, e soprattutto, se e quando questa materia sarà oggetto di intese tra stato e regioni ad autonomia differenziata, è difficile da prevedere. Certo è che in un contesto come quello attuale nel quale il grado di autonomia decisionale e strategica del sistema bancario meridionale è molto limitato e le banche, anche le banche locali, sono localizzate in misura nettamente prevalente nelle regioni del Centro-Nord, il rischio che si determini una ulteriore divaricazione nelle possibilità e nelle condizioni di accesso al credito sfavorevole alle imprese del Mezzogiorno non può essere escluso.

**Pietro Spirito** Vorrei passare al tema della gestione di questi istituti creditizi; è chiaro che ormai dopo la lunga stagione delle privatizzazioni la gestione del credito in Italia è affidata al mercato, salvo quella piccolissima parte residua che riguarda il credito sportivo, un aspetto marginale e che comunque entrerebbe nella disponibilità delle regioni, perché lo sport e il credito sportivo passano secondo la riforma Calderoli alle regioni. Ma a questo punto perché, visto che il credito è affidato al mercato, si deve ipotizzare una devoluzione alle regioni di competenze in materia di gestione di una materia che ormai è affidata al mercato, e non più alle istituzioni pubbliche. Secondo lei qual è il rationale che potrebbe essere ipotizzato ?

**Alberto Zazzaro** Mi sembra che la questione possa essere posta su due terreni diversi. Da un lato, qual è la ragione che ha spinto il revisore della Costituzione ad estendere alle regioni ordinarie la potestà legislativa concorrente in materia bancaria, e quali sono i limiti e i problemi derivanti da questa scelta. Dall'altro, quali sono le ragioni e i rischi di prevedere eventuali differenze di autonomia deliberativa tra le regioni a statuto ordinario in ambito bancario.

La prima questione è ampiamente dibattuta tra i giuristi, molto meno tra gli economisti, relativamente all'ambito soggettivo e oggettivo sul quale si esercita la competenza legislativa concorrente delle Regioni. Al di là il curioso richiamo che si fa all'art. 117 a categorie di banche e a forme di specializzazione bancaria non più previste dal nostro ordinamento, è chiaro che, come si evince dal testo del decreto legislativo 171/2006 che ha operato la ricognizione dei principi fondamentali in materia bancaria, la competenza delle Regioni si esercita sulle banche a carattere regionale senza alcuna altra specificazione. La letteratura economica non offre una definizione condivisa di banca locale o regionale. Il riferimento è certamente alla sede legale e alla dislocazione territoriale degli sportelli che deve essere quasi esclusivamente limitata al territorio regionale, ma si estende anche all'attività di raccolta e di impegno che deve essere svolta in misura prevalente in quello stesso territorio. A questi criteri si richiama correttamente l'art. 2 del decreto 171/2006, con l'ulteriore indicazione che se la banca appartiene a un gruppo bancario, i suddetti limiti territoriali di ubicazione e operatività vanno riferiti anche alla capogruppo e alle altre componenti. Tuttavia, è evidente che la mancanza di una precisa definizione quantitativa dei criteri necessari a identificare una banca come regionale lascia ampi margini di manovra alle Regioni e alle intese con lo Stato nella individuazione individuare dei soggetti su cui è possibile esercitare la potestà legislativa concorrente.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo sul quale le Regioni possono intervenire, la riserva di competenza esclusiva dello Stato in materia di «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari», così come il richiamo al rispetto dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato» ossia dal Testo Unico Bancario (TUB), escludono che gli interventi delle Regioni possano riguardare l'esercizio dell'attività bancaria, la concorrenza interbancaria e la vigilanza prudenziale. La competenza legislativa concorrente dovrebbe invece poter riguardare l'operatività delle banche regionali, da indirizzare statutariamente nella propria attività di impiego e di raccolta ai fini dello sviluppo economico e sociale della regione. Secondo alcuni, l'azione delle Regioni in materia bancaria potrebbe anche estendersi alla creazione di banche pubbliche o a partecipazione pubblica aventi carattere regionale.

La ratio di questa attribuzione legislativa in capo alle Regioni è evidente. Senza voler negare che «l'attività bancaria ... ha carattere d'impresa», l'art. 117 della Costituzione sembra riconoscere che le banche sono di fatto importanti agenti di sviluppo. Ed è per questo che si consente alle Regioni di poter intervenire in un ambito, quello delle banche locali, che ha un impatto causale sullo sviluppo economico regionale, un ambito nel quale anche in altri paesi, come la Germania o gli Stati Uniti, le autorità regionali svolgono un ruolo attivo, entrando nella proprietà e nella gestione di tali banche. Tuttavia, altrettanto rilevanti sono i rischi che ne derivano. Non si tratta tanto dei vincoli che le Regioni potrebbero porre alla libera circolazione del risparmio, e che convinsero i padri costituenti ad escludere la materia bancaria dalle competenze delle regioni ordinarie, un esito che nell'attuale contesto di liberalizzazione e sviluppo dei mercati finanziari sembra poco concreto, quanto piuttosto delle possibili forme di inefficienza e instabilità che possono essere ingenerate dall'introduzione di vincoli esterni alle scelte aziendali e dalla previsione di un maggiore coinvolgimento della politica e di esigenze rispondenti a cicli elettorali nell'azione bancaria. E' difficile a priori dire se tali rischi, e la ancora recente esperienza di banche pubbliche in Italia, avrebbero dovuto consigliare l'esclusione della competenza legislativa concorrente delle Regioni ordinarie in materia bancaria o se, invece, la rigorosa azione di vigilanza della Banca d'Italia e delle autorità di regolamentazione comunitarie sia garanzia sufficiente a scongiurare i rischi di instabilità e favorire un'operatività bancaria funzionale allo sviluppo locale. Certo è che in entrambi i casi l'attribuzione differenziata di maggiore autonomia e competenze in materia bancaria alle Regioni sulla base di intese specifiche con lo Stato pone problemi rilevanti di equità, dando ad alcune di esse un potenziale vantaggio (nel caso specifico, alle

Regioni che forse meno avrebbero bisogno di una banca per lo sviluppo locale) e “socializzando” tra tutte i possibili in rischi di instabilità finanziaria.

**Pietro Spirito** Professore vorrei farla riflettere proprio su questo ultimo punto. Ci può essere un retropensiero in questa storia. In fondo, si può tornare a un segmento di banca pubblica locale che diventa strumento per lo sviluppo dei territori. È una tesi che si è affacciata molto spesso nella letteratura, ma anche nei fatti della storia economica del nostro Paese. Fra l'altro questo è complicato, o è facilitato, dal fatto che queste materie sono materie non LEP, cioè non soggette ai Livelli Essenziali delle Prestazioni. Quindi immediatamente bancabili: approvata la legge e passati due anni che sono stabiliti dalla riforma Calderoli, sul credito si può partire subito. Mentre negli altri settori vagamente bisogna aspettare, capire, quel che succede sui LEP, nel caso del credito si può procedere immediatamente. E questo io credo che possa essere uno dei rilievi politici più interessanti, perché in realtà c'è un legame che comincio a intravedere, soprattutto nelle regioni del nord-est, tra infrastrutture, finanza, settori delle costruzioni insomma una sorta di “combinat” nordista, per così dire, che potrebbe generare nuovi piccoli mostri perché poi l'esperienza delle partecipate locali, al di fuori del credito, è stata una catastrofe nel nostro Paese. Lei che ne pensa?

**Alberto Zazzaro** Certamente quelli che lei paventa sono rischi reali, che occorre prendere in seria considerazione. Da un lato l'autonomia differenziata in materia bancaria darebbe alle Regioni interessate una ulteriore leva competitiva che, se gestita bene, potrebbe attribuire alle imprese e ai sistemi produttivi locali un importante vantaggio competitivo relativamente all'accesso e al costo del credito. Dall'altro, se tale leva fosse gestita male e le “partecipate locali” in campo bancario dovessero (o anche solo avessero la tendenza a) trasformarsi in “piccoli mostri”, la tutela del risparmio di cui devono farsi carico lo Stato e la Banca Centrale finirebbe per far gravare sulla fiscalità generale i costi delle inefficienze e i costi della vigilanza per evitarle.

**Pietro Spirito** Se non erro sulla regolazione le regioni comunque non potranno mettere becco, perché la BCE controlla le banche di interesse europeo e nazionale e quelle di interesse più locale sono sotto la vigilanza della Banca d'Italia. Ma la Banca d'Italia dovrà in un qualche modo modificare la sua organizzazione per governare questa trasformazione oppure semplicemente gli strumenti attuali di Banchitalia sono già adeguati per fronteggiare questo scenario?

**Alberto Zazzaro** La vigilanza sull'intero sistema bancario, comprese le banche regionali, resta soggetta alle leggi dello Stato, ai trattati comunitari e all'attività della Banca d'Italia e della BCE. Pertanto, per tutte le banche e tutte le aree del paese, l'attività bancaria risponderrebbe a una stessa disciplina. Quello che sarebbe sottoposto ad una diversa disciplina regionale sarebbe l'operatività delle banche regionali, come descritta negli statuti delle banche stesse. Questo è quanto espressamente indicato nel decreto legislativo 171/2006, dove si parla dell'adozione da parte delle Regioni, «previo parere vincolante della Banca d'Italia a fini di vigilanza, dei provvedimenti relativi alle modifiche statutarie, ivi comprese quelle dipendenti da trasformazioni, fusioni e scissioni», oltre che della fissazione dei requisiti di esperienza e onorabilità degli amministratori bancari e dell'istituzione di un albo delle banche a carattere regionale.

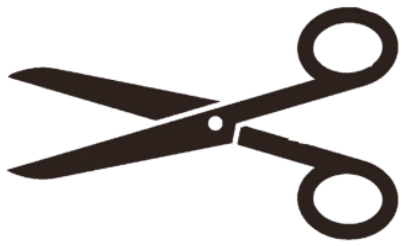
Ovviamente, non sono questi aspetti di carattere secondario. Sebbene dal punto di vista giuridico sia possibile distinguere tra una normativa che incide sui soggetti e la loro operatività e una normativa che riguarda l'attività bancaria in quanto tale, dal punto di vista economico tutto ciò che incide sull'operatività delle banche soggetti ha dei riflessi sulla loro attività, su cosa le banche possono concretamente fare e non fare, sulle loro scelte aziendali, sulla loro capacità di incidere sullo sviluppo. Nella misura in cui le Regioni ad autonomia differenziata avranno maggiori poteri di indirizzare l'operatività delle banche regionali sarebbe irragionevole immaginare che questo non avrà forti ripercussioni sulle possibilità sviluppo economico e sociale dei territori.

Per fare un esempio, con la trasformazione delle Casse di Risparmio e degli istituti bancari di diritto pubblico in società di capitali e il conferimento delle azioni alle Fondazioni bancarie sono stati anche introdotti vincoli statutari alla operatività territoriale delle Fondazioni. Ciò ha determinato non poche disparità tra le regioni del Centro-Nord, dove erano concentrate le Fondazioni più ricche, e le regioni del Mezzogiorno, con un forte impatto sul finanziamento dei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, della cultura, della sanità e sullo sviluppo socio-economico delle regioni italiane. Eventuali vincoli alla operatività delle banche regionali non potranno che riprodurre questo tipo di disparità per quanto riguarda l'accesso al credito delle imprese locali e le possibilità di finanziamento delle attività produttive.

Un impiego massiccio dell'autonomia legislativa concorrente da parte delle Regioni richiederà comunque un maggiore impegno della Banca d'Italia a tutela della concorrenza e della stabilità finanziaria. La radicata articolazione territoriale della nostra banca centrale dovrebbe aiutare a governare con tempestività le trasformazioni dei sistemi bancari regionali.

**Pietro Spirito** Vorrei farla riflettere su un'ultima ipotesi che non credo sia di scuola, e che indica ancora una volta che questa è una normativa asimmetrica. Nel caso in cui una Regione acquisisse la titolarità di questi istituti di credito e uno di questi istituti di credito andasse in default, a pagare non sarebbe la Regione. Sarebbe lo Stato.

**Alberto Zazzaro** Questo è il secondo problema che un'autonomia differenziata nelle materie bancarie potrebbe ingenerare. Laddove gli accordi tra Stato e Regioni dovessero prevedere oltre alla possibilità di intervenire sulla operatività delle banche regionali anche quella di partecipare al loro capitale e di costituire una banca pubblica a carattere regionale, e laddove queste banche entrassero in crisi, il rischio che la cattiva gestione della cosa pubblica a livello locale ricada sullo Stato centrale e sulla fiscalità generale è evidentemente molto forte. Ma occorre dire che si tratta di un rischio che appartiene alla nozione stessa di autonomia differenziata e che, a ben vedere, caratterizza molte se non tutte le materie per le quali le Regioni possono richiedere maggiore autonomia. Sarebbe stato allora certamente importante affiancare alla previsione di autonomia differenziata un esplicito riferimento alla responsabilità differenziata delle Regioni (e dei loro cittadini) che ne fanno richiesta.



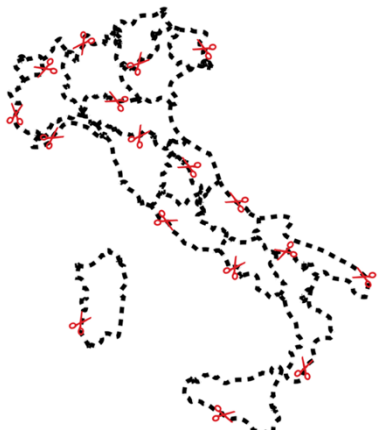
**Inoltre:**

**Tutela e sicurezza del lavoro**

**Ordinamento sportivo**

**Alimentazione**

**Previdenza complementare e integrativa**



# INTERVENTI

## Zero al Sud

**Marco Esposito**

*Giornalista*

**Pietro Spirito** Questi sono i giorni del Festival di Sanremo. Una delle concorrenti è Fiorella Mannoia, che ha scritto negli anni passati una canzone molto bella, che si intitola “Combattente”. E Marco è un combattente, nel senso che è sempre stato in prima fila fin dall’origine di questa battaglia. Il suo libro è stato uno strumento molto importante per discutere di un tema che faticava a entrare nel dibattito pubblico. Pareva che interessasse solo ai leghisti. Era una strana sensazione. Ora che la legge Calderoli è stata approvata al Senato e passerà alla Camera, finalmente se ne comincia a parlare. E bisogna capire come costruire l’agenda degli oppositori, per definire le azioni che vanno messe in campo per essere efficaci e contrastare un disegno che oggi è in dirittura di arrivo.

**Marco Esposito** Temevo dal tuo esordio che mi volessi interrogare su Sanremo ma ho seguito poco o niente, quindi invece andiamo all’autonomia differenziata. Come dici, se ne sta parlando di più e questo è positivo: credo che sia importante allargare la cerchia delle persone, quindi continuare moltissimo con la comunicazione. Il lavoro che state facendo voi è straordinario, però dobbiamo imparare anche a usare linguaggi diversi. Ora non so se può essere il linguaggio della canzone quello giusto, ma diciamo, mi fa piacere che comincio a vedere dei TikTok, degli Instagram – cose che io non so usare – che si occupano di questo tema.

Anche perché continuare a discutere della leggina, della norma e del comma, serve, perché serve anche quello magari per un ricorso da presentare in corte costituzionale e quindi c’è una certa analisi tecnica che bisogna continuare a fare, ma è importante far capire alle persone il nocciolo del problema. E il nocciolo del problema è che si vuole introdurre la discriminazione per residenza.

**Pietro Spirito** Sicuramente i linguaggi sono fondamentali, ma forse bisogna anche ragionare su come stare tra la gente. Perché il linguaggio, in quanto media e strumento di comunicazione, è fondamentale. Però poi c’è un contatto diretto con le persone che credo sia molto importante, soprattutto in questa fase in cui si avvicina il ginskd di partita. Però credo che invece la Lega in qualche modo stia vincendo, perché nel Veneto è penetrata: vorrei ricordare che loro hanno fatto un referendum consultivo che ha ottenuto il quorum ed un clamoroso successo consultivo. Tala risultato è stato raggiunto perché hanno presidiato il territorio, perché hanno coltivato il mito del Po e dell’ampolla sempre stando tra la gente, non inseguendo i social media come TikTok.

**Marco Esposito** Le stupidaggini come l’ampolla e il Po erano il TikTok dell’epoca, diciamo così, però hanno fatto anche molto altro. Loro hanno amministrato dei territori. Sono stati tra le persone nel momento in cui governavano parecchi paesi, città importanti e poi Regioni intere.

Sicuramente però il tuo messaggio è quello che conta. Cioè noi dobbiamo fare in modo di provare, ciascuno con il suo stile, la sua formula, il modo per diffondere la conoscenza su questo punto. Sono stato pochi giorni fa in un liceo ad Afragola, quando i ragazzi hanno ascoltato quello che io e Massimo Villone raccontavamo sono rimasti sbigottiti, perché quanto si sta facendo contro il Sud non si poteva immaginare. Gli studenti sono partiti dalla lettura dell’articolo 3 della Costituzione, quello che dice

che siamo tutti uguali e poi fa un elenco: senza discriminazioni di sesso, perché le donne prima della Costituzione non potevano neanche votare, senza discriminazioni di razza, di religione... Ma in quell'elenco che pure è abbastanza lungo, nessun costituente avrebbe mai immaginato di dover inserire "senza discriminazioni di residenza". E invece noi abbiamo introdotto nei comuni, e vogliamo allargare a livello regionale, delle discriminazioni di residenza, cioè stabilire che lo stesso diritto cambia in base alla residenza.

Quindi il diritto alla salute, ai trasporti, alla scuola, alla assistenza ai disabili, dipende dal gettito fiscale di quel territorio: se sei più ricco hai più diritto alla salute. Il che è inaccettabile, evidentemente, ma è davvero inaccettabile soltanto se lo riesce a raccontare.

**Pietro Spirito** Esiste sicuramente un gioco di coalizioni che si contrappongono. La maggioranza ha creato questo gioco di coalizione, ed è molto forte. Consiste nell'interesse reciproco tra Fratelli d'Italia, che vuole il premierato, e la Lega, che vuole l'autonomia differenziata, mentre i presidenti di Regione vogliono più potere. Dall'altra parte ci sono tantissimi che avrebbero tutto il vantaggio ad opporsi fortemente a questa riforma, ma ancora stentano a farlo.

Penso ai sindaci, ad esempio. I sindaci saranno largamente penalizzati da questa vicenda, perché ovviamente questa devoluzione di poteri si ferma ai presidenti di Regione. Non scende giù. E quindi i sindaci si ritroveranno con gli stessi problemi, senza meno risorse. I Sindaci dovranno fronteggiare le difficoltà dei loro cittadini. Il neo feudatario Presidente di Regione avrà tutte le risorse senza responsabilità.

**Marco Esposito** I sindaci un po' stanno reagendo. Ho visto con piacere che cinquanta sindaci aderiscono allo sciopero della scuola. Però non dimentichiamo mai che il Sindaco è il primo cittadino nella sua comunità e quindi tende a difendere la sua comunità e lo capisce che c'è un problema con l'autonomia differenziata perché il centralismo regionale per lui è un problema, ma è anche un politico in carriera, che magari adesso è sindaco di un capoluogo di provincia, ma un domani sarà parlamenta, sarà sottosegretario, sarà europarlamentare eccetera eccetera. E quando un politico capisce che è in carriera e allora deve avere delle altre logiche. In particolare deve seguire delle logiche di schieramento, che nel centrodestra sono state piuttosto chiare, sia pure mettendo insieme due cose come il premierato e i "premierini" che non è che stiano così bene insieme.

Però sappiamo che quando c'è un interesse di potere si vanno a saldare diavolo e acqua santa, e dall'altra parte invece nello schieramento di centro sinistra è meno chiaro, perché comunque sappiamo bene che il processo di autonomia differenziata è stato avviato e, per certi pezzi del percorso, realizzato proprio dal centro sinistra. Questo è un fatto oggettivo, non possiamo far finta che non esista.

**Pietro Spirito** Vorrei mettere in evidenza un parallelo forse un po' azzardato. La battaglia sull'ambiente, sul clima è stata avviata da una ragazza sedicenne che si è seduta ogni venerdì davanti al Parlamento di Stoccolma. Da sola. Ogni volta. Ed è riuscita clamorosamente – partendo dal nulla – a creare un grande movimento mondiale. E i giovani oggi si mobilitano per questo. Non per altro. I giovani sulla autonomia differenziata non ci sono. Io non li ho visti nelle piazze, mentre ci sono quando si parla di clima o si parla di altri temi, di diritti umani, di diritti civili. Forse bisogna imparare dalla lezione di Greta Thunberg e bisogna essere capaci di mobilitare anche il proprio corpo, oltre che le dita.

Io scrivo, quindi mobilito le mie dita, ma insomma non è granché. Probabilmente ci vogliono anche formule dirette di questo tipo, cioè in ogni città in ogni paese essere presenti, spiegare, avere la pazienza di spiegarla in termini semplici e in questo poi servono gli strumenti, perché chiaramente la comunicazione è importante, perché riesci a dare parole chiave, perché racconta nel modo più

efficace. Però poi c'è bisogno delle persone in carne ed ossa. E forse secondo me si può cominciare proprio con i giovani, forse partendo dalle università e dai licei.

Finora i giovani non ci sono stati nella battaglia contro l'autonomia differenziata.

**Marco Esposito** Hai sicuramente ragione, certo che se da genitori avessimo detto alla nostra figlia Greta “vai a fare questo, vai al Parlamento eccetera” avrebbe risposto “io faccio quello che mi pare”. Quindi sono cose che devono nascere da loro. Noi non possiamo indirizzarle più di tanto. Però dire mi interesse di ambiente ma non di autonomia differenziata, vuol dire non aver capito che nell'autonomia differenziata c'è anche la tutela dell'ambiente, c'è l'energia e se le regionalizzi è di per sé fallimentare.

Negli Stati Uniti, dove pure gli Stati ovviamente hanno delle fortissime autonomie, al punto che il singolo Stato decide sulla pena di morte sì o no, però l'ambiente non è materia statale perché altrimenti sarebbe nata una gara al ribasso per attrarre investimenti, tra la Florida e la Georgia che sono confinanti, ognuno avrebbe detto all'impresa potenzialmente inquinante “vieni da me ti garantisco soglie più agevoli” e questa cosa che è pericolosissima per l'ambiente è stata frenata dicendo “attenzione è un tema federale” e anzi, sappiamo bene che è un tema mondiale, cioè non basta un solo continente a cambiare il destino del pianeta.

Per cui figuriamoci che significa regionalizzare l'ambiente. I ragazzi dovrebbero informarsi e capirlo, ma non possiamo mai colpevolizzare gli altri. Siamo noi che non ci siamo riusciti abbastanza e quindi dobbiamo trovare la strada. Anche muovendo le dita, i piedi, tutto quello che abbiamo come nostre possibilità. Dobbiamo insistere, questo abbiamo imparato nel nuovo mondo social, insistere fino a che a un certo punto per ragioni che nessuno riesce mai veramente a capire scatta qualcosa e un fenomeno diventa improvvisamente virale.

Ecco io aspetto prima o poi, cerco la frase giusta per scuotere un po' tutti. Per esempio l'altro giorno alla scuola di Afragola ho chiuso dicendo “se un bambino nero fosse respinto in un asilo nido in qualunque posto d'Italia ci vergogneremmo tutti: aver stabilito che i bambini di Afragola non hanno diritto all'asilo nido invece ha lasciato tutti indifferenti. Perché?”

**Pietro Spirito** Ma insomma questo disegno di Calderoli è una specie di matrioska russa o sovietica, perché scopri sempre che c'è la bambolina più piccola che rimpiazza quella sconfitta. E la bambolina più piccola secondo me in questo momento sono le nove materie che non hanno bisogno di LEP. E questa è un'altra invenzione fantastica perché mentre tutti parlano sul tema che bisogna garantire diritti uguali e quindi i LEP, allo stesso tempo il giochino di Calderoli consiste nel poter andare avanti nelle in cui i LEP non si applicano. Come si fa a far smettere questo giochino diabolico? L'astuzia di Calderoli non va sottovalutata.

**Marco Esposito** Ma figurati si è fatto i complimenti da solo dicendo che è riuscito a realizzare una porcata. È veramente un genio e mi riferisco alla legge elettorale ma è un metodo che adotta spesso. Però noi dobbiamo farlo spiegando che cosa succede nel concreto. Per esempio una delle nove materie che tu citavi sono le professioni.

E il Veneto ha già chiesto – perché noi abbiamo letto un po' di carte segrete che in qualche modo siamo riusciti a scoprire – ha già chiesto, sulle professioni, per esempio la libertà di stabilire delle professioni nuove tutte sue. E cosa può significare? Per esempio se tu vuoi fare un lavoro artigianale di idraulico un certo lavoro in Veneto devi rispettare una regola che ha messo il Veneto e che prevederà immagino un corso, un bollino, un freno a chi veneto non è. Cioè, sostanzialmente una garanzia, per chi si trova in quel posto, a continuare a fare la sua attività, e un freno agli altri, ai non veneti che la vogliono fare. Questo è un danno per tutti perché un sistema funziona se c'è più



concorrenza, più c'è meglio è. Se io sono obbligato a prendermi l'idraulico della "mutua" diciamo così probabilmente sarà uno costoso e non necessariamente bravo. E invece devo avere la libertà magari di scegliermene un altro. Questo irrigidimento è una delle tante cose che immagina di fare il Veneto e che alla fine andranno a danno dei cittadini tutti.

A partire dal sistema delle imprese, il quale sarà magari obbligato a servirsi di alcune professioni tra virgolette che la fantasia del "doge" di Venezia ha stabilito che valgono solo nel suo territorio, mentre invece l'impresa, come sappiamo, preferisce avere la stessa regola in qualunque posto del mondo. Ogni volta che c'è un vincolo territoriale, è un costo aggiuntivo per un'azienda del resto quasi sempre un'azienda che aspira a crescere non si trova a operare in una sola località.

**Pietro Spirito** Le narrazioni sono importanti. Ad esempio l'Italia ha privatizzato l'economia perché c'era un'efficace narrazione: le imprese pubbliche erano corrotte, i boiardi di stato erano ladri, il mercato e la concorrenza dovevano essere il principio fondamentale di tutela, ed è andata così, dal racconto all'esecuzione.

Con l'autonomia differenziata rischia di determinarsi una stessa fattispecie. Esiste la narrazione di uno Stato centrale inefficiente e ci sono i territori che invece sono buoni, mentre c'è l'Europa cattiva dall'altra parte. Io credo che noi siamo percepiti come i conservatori. Non vanno bene le come stanno? Raccontiamo un mondo immaginifico nuovo. Quindi ho l'impressione che ci vuole una narrazione diversa, da contrapporre a quella narrazione.

**Marco Esposito** Sì però è una narrazione che non può che partire da Sud e anche noi meridionali lo sappiamo bene siamo i primi a ritenere che il Sud è un concentrato di problemi e se parliamo di Sud ci annoiamo da soli. Ma la grande assurdità di questo paese è stato stabilire che c'era una fetta importante di territorio che aveva una sola funzione: far migrare persone via via di qualità di istruzione sempre maggiore nelle imprese, all'inizio nelle amministrazioni pubbliche e poi anche nelle università perché servono studenti al Nord. Questo è stato il ruolo di serbatoio diciamo estrattivo del Mezzogiorno.

De Bortoli, un grande intellettuale, ex direttore del Corriere della Sera, a un certo punto durante il Covid ammise "verso il Sud abbiamo avuto un atteggiamento semicolonialista". Mi sta bene il semi perché noi potevamo votare, ma diciamo la sostanza è un atteggiamento colonialista. Non è facile liberarsi di questa condizione, però è la narrazione opposta che dobbiamo fare. Perché andare a difendere il centro rispetto alle periferie, quando il centro ha fallito, per esempio nella rete ferroviaria nazionale, che è stata stabilita a livello centrale. O come sostenere che le differenze non le ha portate l'autonomia. Nella sanità l'autonomia c'è stata, regionale, e abbiamo visto non solo differenze di livelli di cura a livello regionale, ma anche un'inefficienza generale.

Perché il Covid è stato una prova per tutti è quello che è successo in Lombardia ci fa rabbrivire perché aver messo i malati di covid nelle RSA, nelle residenze degli anziani, è stata un'operazione da disperati, se vogliamo giustificare, ma si è rivelata un'operazione criminale. Non si può dire quindi l'efficienza delle Regioni è sempre dimostrata. Non è dimostrata proprio per niente.

**Pietro Spirito** In tutta questa vicenda è che noi ormai abbiamo raggiunto un track record chiaro. Le Regioni sono state nel nostro paese una catastrofe.

Da economista dico una cosa banale: il debito pubblico del paese esplose parallelamente con le Regioni, perché mentre i ministeri e lo stato in qualche modo avevano il controllo europeo, le Regioni no, e questo assetto ci ha portato al disastro dell'attuale debito pubblico. Non c'è stata un'analisi critica seria sul terribile disastro che le Regioni hanno comportato. Cioè non c'è stato un controcanto.

Oggi noi pensiamo in generale, come opinione pubblica, che il meglio della politica italiana stia lì, nei governatori. Si tratta sinceramente di una palla colossale.

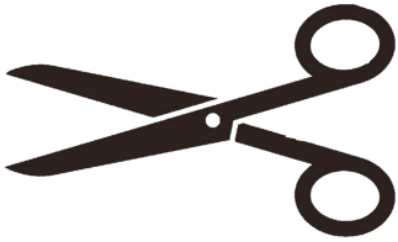
**Marco Esposito** Sì i dati sono lì e hai perfettamente ragione, è mancata l'analisi, e del resto, anche se guardiamo il Mezzogiorno, finché lo sviluppo del Mezzogiorno è stato centralizzato e anche tecnicamente, fatto con una certa qualità con la Cassa del Mezzogiorno – di cui non so perché c'è un'opinione pessima ma gli anni della classe di Mezzogiorno, più di vent'anni, sono stati anni in cui il Sud è cresciuto più del Nord e si sono realizzate cose, per esempio nella rete idrica che ancora adesso fanno del Sud un livello ottimale rispetto ad altre zone del paese che sono purtroppo più in difficoltà con l'acqua. Però quando arrivarono le Regioni e cominciarono a gestire quello sviluppo straordinario fu un disastro nel Mezzogiorno. Nonostante in quella prima fase, negli anni ottanta, arrivassero più soldi di prima. Quindi più soldi di prima con risultati nulli.

Nel resto d'Italia abbiamo purtroppo una valanga di esempi negativi, tant'è vero che a un certo punto erano talmente tante le inchieste in Piemonte, in Emilia Romagna, quasi ovunque si è votato in modo anticipato no? La Campania dove viviamo tu e io è una delle ormai pochissime Regioni che vota dal 1970 ogni cinque anni, ma sappiamo bene che il Piemonte è fuori da questa linea, la Lombardia è fuori da questa linea, come la Calabria, come la Liguria, l'Emilia Romagna, l'Umbria, un po' dovunque ci sono stati scioglimenti anticipati per i disastri dell'amministrazione locale.

Però è come se a un certo punto ce ne fossimo dimenticati, e su questo devo dire che come Italia siamo bravissimi a dimenticare completamente quelle che erano scandali ... feste, nel Lazio, le mutande verdi di Cota, era diventato quasi una comica no? Di quello che succedeva nelle Regioni ce ne siamo completamente dimenticati e abbiamo creduto a questa favola del Veneto efficiente, della Lombardia efficiente, nonostante le controprove; cioè non dimentichiamo che il presidente del Veneto, un ex presidente del Veneto e un ex presidente della Lombardia sono finiti in galera o sono stati condannati per gravissimi reati ed erano veneti eletti da veneti e lombardi eletti da lombardi. Però non è che abbiamo tolto a Milano l'Expo perché c'erano stati degli imbrogli, non è che abbiamo lasciato affondare Venezia perché lì c'è stato – lo dice Nordio il Ministro della Giustizia – il maggiore singolo furto d'Italia, un miliardo sul MOSE. E noi che abbiamo fatto? Certo, condannato chi ha rubato, veneti eletti da veneti ma poi andiamo a salvare Venezia. Non è che diciamo come abbiamo avuto il coraggio di dire in Calabria: "lì visto che c'è una delinquenza non costruiamo la Salerno Reggio Calabria". Abbiamo avuto il coraggio di dirle 'ste scemenze.

**Pietro Spirito** Molto chiaro. Insomma c'è molta strada ancora da fare. E bisogna allargare la partecipazione.

**Marco Esposito** Sì ma continuiamo così. Chi ha visto questo video lo faccia girare. Chi pensa che questo video sia poco efficace per certi aspetti si faccia promotore, inventi una cosa che duri tre secondi. Non lo so. Però troviamo la formula per sfondare. Ce la faremo.



## Giù al Nord

**Dianella Pez**

*Comitato Friuli Venezia Giulia per il ritiro di ogni autonomia differenziata, l'unità della Repubblica e l'uguaglianza dei diritti*

**Pietro Spirito** Dianella, voglio cominciare con un parallelo. Quando ci fu il referendum tra Repubblica e Monarchia, Pietro Nenni disse che soffiava il vento del Nord ed effettivamente il vento del Nord determinò come esito la vittoria della Repubblica, perché come è noto al Sud la monarchia vinse. Ora che vento soffia al Nord? Che tipo di vento c'è?

**Dianella Pez** Al Nord soffiano più venti contrastanti. Dal punto di vista dell'autonomia differenziata, c'è un vento identitario, che preme sull'idea dell'avere per sé, sul cosiddetto "portarsi a casa", sul relazionarsi di preferenza con le aree del Nord confinanti con l'Italia ritenute più affini piuttosto che col Sud del paese. Sono venti che premono verso la disgregazione del Paese come conseguenza del desiderio di staccarsi dal centro nella convinzione che da soli "si faccia meglio". Ci sono nel contempo venti che fanno propria una visione che chiamerei morale, prepolitica. Non è soltanto la ricaduta dell'autonomia differenziata sullo stesso Nord a fare da movente ma l'idea di responsabilità collettiva nutrita dall'obbligo di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione. Un vento che parla di una nuova questione morale capace di rompere con l'egoismo espresso anche da membri di partiti di centrosinistra che guardano soltanto al puro interesse regionale, incapaci di ascoltare con l'orecchio della solidarietà. Si guarda alla Regione come fosse un soggetto depositario di diritti mentre lo sono i cittadini e le cittadine. Soffia quindi da un lato un pessimo vento legato al desiderio di potere, a volte di dominio, rappresentato da una prassi politica che ha questo obiettivo anche personale, quasi la politica fosse un'agenzia di collocamento per il suo raggiungimento. È un vento molto forte, che a volte soffia con violenza. A lui si contrappone tuttavia una aspirazione diversa, quell'aspirazione sociale propria della sinistra del "soli non si va da nessuna parte": i diritti, se sono, sono per tutti e tutte. Questi due venti vivono contemporaneamente nella nostra atmosfera, nel nostro clima complessivo politico e civile.

**Pietro Spirito** Vorrei farti notare, Dianella, che in realtà questo vento della solidarietà si scontra con i particolarismi, cioè con tante piccole bandiere identitarie che fanno fatica a mettersi assieme. Ora è evidente che questa battaglia si potrà vincere solo con una granitica unità. E anzi allargando l'orizzonte, perché se prendiamo i numeri della rappresentanza parlamentare ovviamente il centrodestra è in largo vantaggio, e forse è ancora in vantaggio anche nel Paese. E se si arrivasse al referendum non è detto che vincerebbero le ragioni della solidarietà. Come si può costruire questo tipo di alleanza? Superando anche qui le piccole patrie della solidarietà di cortile?

**Dianella Pez** C'è uno schieramento, non ancora un blocco sociale vero e proprio, con la sinistra al centro. Ci sono le associazioni, i sindacati. Le peche dell'autonomia differenziata sono state rilevate come noto da Confindustria, Bankitalia, dalla CEI. Vari soggetti si sono pronunciati sulle falle economiche, a volte in modo molto netto e pesante. Le alleanze sono sempre difficili: ci sarà un'alleanza vera e propria quando si riuscirà a far immaginare, perché secondo me in immaginazione siamo carenti, a far immaginare che cosa accadrà in concreto con l'autonomia differenziata, con questa bandierina che verrà a essere piantata proprio nei corpi delle persone. La grande alleanza che si vorrebbe esisterà quando le piazze cominceranno a riempirsi, quando non si delegherà esclusivamente alle istituzioni che ci rappresentano, Parlamento in primis, il compito di agire. Le piazze uniscono. Non sono le identità ad unire, perché le identità che uniscono lo fanno esclusivamente nella terra dove vivono, e lo fanno esclusivamente parlando alla pancia delle persone.

Alleanza ci sarà solo nelle piazze, se le piazze saranno presenti con continuità, se nelle piazze le persone ci saranno perché riusciranno ad immaginare le conseguenze dell'autonomia differenziata sulla base di ciò che già vivono. Parliamo ad esempio di sanità. La sanità è disastrosa anche qui in Friuli Venezia Giulia, le persone lo sanno, lo vivono. Riescono ad immaginare che cosa succederebbe se, con un infarto, l'ambulanza chiedesse l'assicurazione prima di prelevare il paziente. Non sei assicurato, muori pure. Si riuscisse a immaginare quel che può colpire tutti, in campo sanitario come in campo lavorativo. Le abbiamo ben presenti, ci colpiscono, quelle situazioni drammatiche che sono le morti per lavoro, soprattutto se a morire è un ragazzo, magari in alternanza scuola lavoro, come successo qui in Friuli Venezia Giulia e nel vicino Veneto. Abbiamo sentito le voci delle madri. Allora immaginiamo cosa succederà quando tutela e sicurezza sul lavoro verranno regionalizzate, legate perciò alle decisioni del potere politico regionale, con la conseguenza di una concorrenza al ribasso che genererà ancor più morti. Le persone lo possono capire, riescono a mettersi nei panni di quei ragazzi, di quelle madri. Riescono a capirne il pianto. E la scuola cosa diventerà? Serva del potere politico che potrà esercitare il proprio controllo e gestire il consenso. Quando insegnavo matematica, alla domanda "ma prof questo a che serve?", rispondevo a volte che non serve a niente, perché la matematica non è serva di nessuno: questo vale anche per la scuola, fondata sulla libertà dell'insegnamento e maestra di pensiero critico. Non serva di alcun potere. Quando si comprende quanto le conseguenze del regionalismo affondino profondamente nella carne, si sarà creata una condivisione interiore, forte. Meno interessa la posizione di Confindustria o Bankitalia, importanti certo nel loro pronunciamento. Importante che l'Europa si sia espressa, importante che la nostra Petizione al Parlamento europeo sia stata presa in considerazione. Quel che mi interessa, oltre a questi risultati e forse di più, è il movimento delle persone, perché le persone creano fili, legami, forza. Mi interessa la presenza di persone che manifestino, una presenza il più possibile continua, simile a quella delle Donne in Nero quando imbracciano in fila i cartelli del Cessate il fuoco. Bastano sette donne, ferme, in silenzio. Non si grida, a chiedere sono i cartelli. Se i cartelli dicessero No autonomia differenziata, Sì alla Costituzione fondata sul lavoro, cosa accadrebbe? Le persone si fermerebbero a chiedere, saprebbero e, forse, agirebbero. Siamo in un pericolo immenso, per la nostra democrazia, i nostri diritti, la nostra vita. In termini biblici abbiamo i quattro Cavalieri dell'Apocalisse balzati tutti assieme nella scena del mondo e dell'Italia: il cavaliere bianco del dominio, quello rosso del sangue, quello nero dell'ingiustizia e della disuguaglianza, quello verde che parla di morte da lavoro, da clima, da povertà. Vedere persone che manifestano e cercano tutti i giorni di creare e tessere fili è il modo principale per cucire alleanze. Insomma un lavoro totale, diffuso nei luoghi, costante nel tempo, questo crea vicinanza, attenzione. Un lavoro capace di mostrare che ogni persona ha una bandierina piantata nella carne, perché non riuscirà a mandare i propri figli in una buona scuola perché la dovrà pagare, non riuscirà a curarsi perché dovrà pagare, e questa bandierina è il vecchio progetto leghista abbracciato poi da altre forze politiche, portato avanti da Calderoli.

**Pietro Spirito** Vorrei sottolineare un altro punto, Dianella. Non c'è solo la distinzione da Nord e Sud. Questa autonomia differenziata discrimina tra aree interne e aree metropolitane. Le aree interne esistono anche al Nord, ovviamente, e sono aree dove i servizi sono meno densi, dove c'è più difficoltà a muoversi, dove le scuole magari non ci sono nemmeno più perché sono state chiuse. Allora, come si fa a far capire che la distinzione non è soltanto tra Nord e Sud, ma che ci sono tante altre variabili in gioco, perché credo che anche una parte del Nord avrebbe un drammatico svantaggio dall'autonomia differenziata.

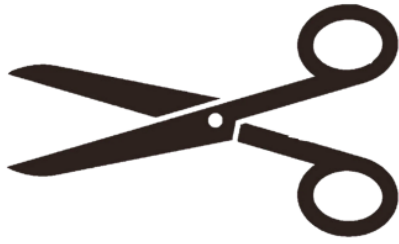
**Dianella Pez** È così. Ci sono lotte già in atto, anche a quelle è necessario collegarsi. Nell'autonomia differenziata sono coinvolti tutti gli assi intersezionali del più e del meno, non solo l'asse Nord Sud e quello centro periferia. C'è chi può mandare i figli alla scuola privata e chi no, chi ha un buon lavoro e chi non ce l'ha affatto, c'è l'asse uomo donna. Il lavoro di cura, quando lo stato sociale verrà distrutto, ricadrà ancora una volta sulle donne. C'è l'asse povertà ricchezza, sfruttato sfruttatore. Sono cose che si vivono, sperimentano. Torniamo alla sanità. Non ci sono anche qui in Friuli Venezia Giulia medici di base in numero sufficiente. La sanità è ovunque già regionale e questa Regione, in

tutta la sua arroganza, decide che è meglio dare vari milioni di euro a una nota ditta farmaceutica piuttosto che migliorare la situazione dei medici di base, o migliorare il pronto soccorso intasati. Per far fronte ai radiologi che non ci sono ci si rivolge ai medici argentini i cui referti vanno tradotti perché non sanno l'italiano. Scelte politiche, scelte regionali, la Regione le può fare perché ne ha le competenze: lì si annida la responsabilità. Se a una persona tolgono ciò che è essenziale per la sua vita, un punto di riferimento sanitario dal suo territorio, una scuola per cui deve portare i suoi figli a trenta km da lì, un lavoro in zona perché l'azienda ha delocalizzato, delle responsabilità ci sono, e sono da attribuire a chi ha fatto precise scelte politiche. Perché le poteva fare, ne aveva il potere appunto. È sulla quotidianità delle persone che loro possono essere chiamate a raccolta. Quando si parla di assi intersezionali si dà un nome a questa lotta, è di classe, perché i provvedimenti che si stanno prendendo sono classisti. L'autonomia differenziata vive nella parola differenza declinata nel segno del meno, della sottrazione, del togliere, di qualcuno che sfrutta qualcun altro, di qualcuno o qualcuna che viene privato di qualcosa, a cui viene sottratto qualcosa. Le persone capiscono bene questa privazione, che è una privazione di diritti esistenziali. Il senso di impotenza si può arginare riconoscendo un'origine a ciò che priva, ed è un'origine di sistema, come di sistema è la violenza sulle donne. E il sistema in questo caso è la logica di potere che guida il regionalismo differenziato, un potere che si vuole assoluto e basato sulla retorica del capo. Quel potere che ha distrutto con aziendalizzazione e privatizzazioni il servizio sanitario e che massacrerà la scuola quando se ne approprierà. La scuola, che solo di riumanizzazione ha bisogno.

**Pietro Spirito** Ti vorrei fare un'ultima domanda sulla mia convinzione è che questa strategia costruisce un nuovo sentiero di privatizzazioni dei servizi. Mentre negli anni passati abbiamo vissuto la privatizzazione delle imprese pubbliche, e quindi la scomparsa di una parte del nostro tessuto industriale, ora con l'autonomia differenziata si realizzerà, in sanità è già in corso, la privatizzazione dei servizi. Penso ai trasporti, penso alla scuola: tutte queste materie passano alle Regioni senza capacità che le Regioni sappiano organizzarle. Tale esito conduce a un solo approdo: il passaggio di questi servizi ai privati e un costo crescente per i cittadini. Non riesco a capire come la politica su questo non si stia interrogando. Capisco chi vuole perseguire proprio questo obiettivo: non ha nessun interesse a raccontarla questa storia. Ma chi si oppone a questo disegno non capisco perché non colga tale elemento fondamentale. Si finisce per chiudere la stagione dello stato, determinando anche la fine dello stato sociale, perché l'autonomia differenziata è esattamente il contrario dello stato social. Il privato offrirà a caro prezzo il servizio ai cittadini, come già oggi capita per il pronto soccorso di Bergamo e Brescia. Tu che ne pensi?

Penso che ci sia qualcosa che viene agitato in modo molto convincente, oltre al substrato identitario cui abbiamo fatto cenno all'inizio. E si chiama "ci arriveranno un sacco di soldi". Questo argomento è molto forte, ha una grande capacità di convinzione. Significa che ci arriveranno un sacco di soldi perché le tasse prodotte nel territorio regionale qui ricadranno, invece di essere redistribuite come da compito dello Stato, visto che sono state pagate dai cittadini e non dalle Regioni. Cosa redistribuirà allora lo Stato vista l'invarianza finanziaria? Soldi derivanti da altre tasse che pagheremmo tutti? Il sistema andrà in tilt. Primo. Dopodiché come verranno usati questi soldi? Il Friuli Venezia Giulia ha un sacco di soldi, eppure i cittadini non stanno bene, per le ragioni di cui sopra. E questo succede anche nelle altre Regioni del Nord. Viene da pensare che i soldi servano ad acquisire consenso, un consenso che peraltro si nutre della finzione del "ci arriveranno un sacco di soldi". E così questa Regione dà i soldi alla ditta farmaceutica e contemporaneamente riduce i consultori, tanto saranno pronti, come in altri luoghi d'Italia, consultori privati, oppure riduce i punti nascita tanto è già pronto un Centro per la donna e il bambino gestito da privati. Questa Regione non sta utilizzando i soldi per i cittadini e le cittadine. Chi governa davvero è la triade regionalizzazione, aziendalizzazione, privatizzazione. È chiara e comprensibile, è vissuta, per questo è capita dalle persone. Ed è capita anche a livello comunale, visto che sono i comuni a gestire il sociale fatto da mense, asili, case di riposo ecc.: le persone vedono quando aumentano le rette, capiscono che i comuni non hanno soldi ed anche perché. Sono esempi, esempi vissuti dai cittadini, dalle cittadine. Regionalizzare,

aziendalizzare, privatizzare. Privatizziamo tutto, le persone pagheranno tutto. Altro che avremo un sacco di soldi. Abbiamo davanti una cultura da cambiare, quella dell'egoismo, quella del potere, e nuove parole da proporre, cura, solidarietà, attenzione. Ce la faremo.



## Battersi per un'Italia unita, democratica, eguale

Massimo Villone<sup>5</sup>

*Professore emerito di diritto costituzionale all'Università  
Federico II di Napoli, presidente del Coordinamento per la*

*democrazia costituzionale ed ex parlamentare*

### ***Riforme a marce forzate***

L'AC 1665 Calderoli, già approvato in Senato, dopo qualche malessere di maggioranza rimane calendarizzato per l'Aula della Camera il 29 aprile. Il patto conclusivo tra Lega e Fdl lo legano a una pari accelerazione per il premierato in Senato (AS 935). L'obiettivo è - prima del voto europeo - arrivare per l'autonomia differenziata al voto finale della Camera dei deputati, e per il premierato al voto del Senato nella prima deliberazione delle due richieste per la revisione della Costituzione.

Si stravolge la Costituzione del 1948, e si svela il baratto infame. Giorgia Meloni vuole consolidare l'accresciuta presenza del suo partito nel Nord, punta alla presidenza del Veneto, non frena sull'autonomia e spinge sul premierato. La Lega cala nei sondaggi e nei consensi, e punta a rilanciarsi con l'autonomia. È in gioco la leadership di Salvini, che Bossi nell'occasione dei quaranta anni del partito esplicitamente attacca, chiedendo di ridare centralità alla "questione settentrionale". Il voto europeo potrà essere decisivo. E potrà avere un impatto anche la proposta di Draghi per un'Europa radicalmente innovata in chiave di coesione, pronta per il mondo di oggi e di domani.

### ***Il premier onnipotente***

Il nucleo essenziale della proposta e del Meloni-pensiero è dato dall'elezione diretta del premier per la legislatura, con la "sua" maggioranza assicurata dal sistema elettorale. Riduce il presidente della Repubblica a una funzione notarile, e marginalizza il parlamento, servente verso il primo ministro dominus della maggioranza garantita nelle assemblee. Il nucleo essenziale non è stato intaccato nella trattazione parlamentare. Gli emendamenti del governo hanno avvicinato il modello al *simul stabunt simul cadent* adottato a livello regionale e locale, che ha messo i consigli in stato vegetativo permanente. Lo stesso accadrebbe in parlamento.

Quanto al popolo sovrano, Meloni ha già il suo spot referendario: "volete scegliere voi chi governa, o lasciare la scelta ai partiti?". Anche a prenderla per buona, l'offerta di Meloni è contare nel giorno del voto, e poi non disturbare il manovratore per la legislatura. Un giorno da leone e cinque anni da pecora. Invece, il popolo deve contare ogni giorno dei cinque anni, attraverso la rappresentanza e la partecipazione democratica di corpi intermedi, associazionismo, società civile. Questa è la sola possibile alternativa allo stravolgimento perseguito dalla destra.

### ***L'autonomia differenziata***

Il disegno leghista punta in sostanza a un'Italia di Regioni speciali, ed è irrilevante che non si traduca in formale revisione della Costituzione. Nell'AC 1665 Calderoli vanno in premessa segnalati tre punti.

Il primo è che la prescritta invarianza di spesa e le prospettive future di crescita limitata e di conseguente ridotta disponibilità di risorse spingono la riduzione di divari territoriali e diseguaglianze

---

<sup>5</sup> Il presente scritto è pubblicato sulla rivista *Infiniti mondi*, n. 35/2024, e riprende in parte, con modifiche e integrazioni, il contenuto di articoli da me pubblicati su giornali e riviste, e in particolare sul Manifesto, Repubblica Napoli, Quotidiano del Sud, Il Ponte

in un limbo futuro e del tutto incerto, con i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) ridotti a una sostanziale conferma dell'esistente e della spesa storica.

Il secondo è che al ddl Calderoli - legge sulle procedure – potranno fare seguito immediatamente leggi approvative di intesa per la maggiore autonomia di singole Regioni ai sensi dell'art. 116.3 della Costituzione. Il presidente del Veneto Zaia ha dichiarato che invierà una lettera a Giorgia Meloni per aprire il negoziato «il giorno dopo» il voto finale «in una logica di graduale modularità» (*Gazzettino*, 31 marzo). Parte dalle nove materie subito devolvibili, in quanto non condizionate ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Vanno dai rapporti internazionali e con l'Ue al commercio con l'estero, dalla previdenza complementare e integrativa alle professioni, dalla protezione civile al coordinamento della finanza pubblica, e altro ancora. Secondo uno studio, comprendono 184 funzioni statali (su 500 in totale), cui vanno in realtà aggiunte le funzioni non-Lep nelle materie-Lep. Riguardano tra l'altro la formazione, i contratti, le retribuzioni per scuola e sanità. Su questo Zaia vuole negoziare da subito, avviando comunque il confronto anche sulle restanti 14 materie. Più che abbastanza per disarticolare il paese.

Il terzo. Un'Italia frammentata in una sommatoria di repubbliche - giustamente censurata anche da Mattarella - non ha senso per nessuno. Può avere senso, invece, il disegno di una macroregione del Nord costruita sull'art.117 .8 della Costituzione, per cui “La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”. E se fossero un'assemblea rappresentativa pluriregionale, e un organo esecutivo composto da presidenti di giunta?

Non tutti ricordano che in occasione della riforma Berlusconi-Bossi un emendamento del relatore (11.0.200, I Commissione Senato 13.01.2004) faceva riferimento a un'assemblea di coordinamento pluriregionale, immediatamente battezzata dall'opposizione come "Parlamento padano". Si introdusse poi nel testo conclusivamente approvato - e respinto nel voto popolare - la specificazione di "amministrativi" per organi e funzioni, al fine di escludere che potessero essere rappresentativi o di governo. Qualcuno a destra aveva visto il pericolo. Ma la macroregione (del Nord) si riaffaccia in anni successivi nelle proposte della Lega, e dello stesso Calderoli (ad es., AS 7 del 15.03.2013).

Con l'autonomia differenziata rivive in altra forma il leghismo secessionista degli anni '90 del secolo scorso.

### ***Le armi per la battaglia. Referendum e ricorsi***

Sulla possibilità di un referendum abrogativo ex art. 75 della Costituzione sulla futura legge Calderoli si segnalano quattro punti.

Il primo. Il collegamento al bilancio del ddl Calderoli determina un rischio di inammissibilità. Il secondo. Un referendum sul ddl Calderoli non toccherebbe i commi 791 e seguenti della legge di bilancio sui livelli essenziali di prestazione (Lep), per i quali un separato referendum abrogativo è con certezza inammissibile. Il terzo. Parimenti inammissibile è il referendum contro la (diversa) legge che in base all'art.116.3 della Costituzione approva l'intesa con la singola Regione cui attribuisce l'autonomia differenziata. Per di più, tale legge non sarebbe impedita laddove il ddl Calderoli si fermasse in parlamento o fosse abrogato dal voto popolare dopo la definitiva approvazione. Il quarto. La via referendaria è relativamente lenta. Anche se il ddl Calderoli diventasse legge a breve, con ogni probabilità si arriverebbe al voto popolare non prima dell'aprile-giugno 2026. Anche vincendo si potrebbero sopravvivere attuazioni dell'Autonomia differenziata nel frattempo intervenute.

Meglio allora una parallela linea di attacco con ricorsi alla Consulta di una o più Regioni. Questi i punti da considerare.

Il primo. Un ricorso in via principale contro la futura legge Calderoli può partire subito, entro i 60 giorni dalla pubblicazione. Il secondo. Un ricorso è possibile anche contro la legge recante ai sensi dell'art.116.3 l'intesa con la singola Regione, legge che - come detto - prescinde dal ddl Calderoli e rimane di per sé sottratta al referendum abrogativo. Il terzo. Un conflitto di attribuzioni potrebbe essere sollevato contro l'attuazione sublegislativa di intese eventualmente approvate. Il quarto. In termini generali, una dichiarazione di incostituzionalità fa cadere l'atto illegittimo dal suo venire in



essere, travolgendo le attuazioni eventualmente sopravvenute. Il quinto. La dichiarazione vale anche per le Regioni che non propongono ricorso. Una sola Regione può parlare per tutte.

Va anche segnalata la possibilità di attivare in base agli statuti regionali e locali forme di partecipazione popolare che possono contribuire a creare consapevolezza e a rafforzare gli orientamenti contrari alla riforma. Che si consolidano, dal mondo delle imprese a quello del lavoro, alla scuola alla sanità, a voci autorevoli della Chiesa. Non è certo l'ultimo respiro di un disperato passatismo.

Per il premierato, la via da seguire è il referendum ex art. 138 della Costituzione. Può essere chiesto da un quinto dei parlamentari, e non prevede quorum strutturale di partecipazione. Si potrà arrivare al voto probabilmente nel 2026. Va però evitata una transumanza di parlamentari – di cui si avverte qualche segno – che conceda alla destra la maggioranza di due terzi chiudendo la porta al popolo sovrano. È questo il consiglio che molti si affannano a dare. Ma Meloni sembra aver capito che una modificazione così radicale degli assetti politici e istituzionali non si può fare nel parlamento meno rappresentativo della storia repubblicana, ad opera di un governo che nei consensi reali si ferma intorno al 25% del popolo italiano. C'è bisogno di una legittimazione che solo il voto può dare. Dunque, un rischio da correre.

### ***Le armi per la battaglia. Il Question time***

Dal “giorno dopo” il voto finale sull'AC 1665 Calderoli potrà gestire la formazione delle intese fino a portarle sul tavolo del Consiglio dei ministri. Nel volgere di poche settimane potremmo trovarci all'alba di un'Italia disarticolata da un'autonomia in salsa leghista.

Vanno messe in luce nel ddl Calderoli le incongruenze e i punti potenzialmente rilevanti anche per la presentazione da parte di una o più Regioni di ricorsi in Corte costituzionale. A tal fine si può utilizzare in parlamento il *question time*. Ecco alcune possibili domande.

La prima. Per l'art. 1.1 la legge reca “principi generali”. Si vuole creare un'assonanza con i “principi fondamentali” posti dalla legge statale nell'ambito della potestà legislativa concorrente, la cui inosservanza da parte della legge regionale porta alla violazione dell'art. 117 Costituzione. Non a caso, il ddl Calderoli viene abitualmente e impropriamente definito “legge quadro”. Ma per la futura legge Calderoli manca lo specifico fondamento costituzionale che sarebbe necessario. La legge ordinaria non può, auto-qualificandosi come legge recante principi generali, assumere una superiorità rispetto ad altre leggi ordinarie. La legge Calderoli non avrà la forza di vincolare le successive leggi approvative di intesa con le Regioni, che potranno modificarla e disporre diversamente.

La seconda. L'art. 1.1 fa riferimento a una “revoca”, suggerendo che lo stato possa unilateralmente uscire dall'intesa. Ne sarebbe violato l'art. 116.3, salvo che la revoca fosse prevista e disciplinata in ciascuna intesa. A nulla vale prevedere la revoca in via generale nella legge Calderoli. Sarà scritta in ogni intesa l'opzione della revoca unilaterale?

La terza. L'art. 2.2 prevede che il presidente del consiglio possa limitare il negoziato per l'intesa con la Regione al fine di tutelare l'unità giuridica ed economica e le politiche pubbliche prioritarie. Intende Meloni porre limiti, per quali politiche prioritarie? E se i limiti fossero disattesi nell'intesa poi stipulata?

La quarta. L'art. 3.1 elenca le materie-Lep (non trasferibili prima della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) e le materie non-Lep (trasferibili). La classificazione è modificabile con la legge che approva l'intesa con la Regione?

La quinta. Nelle materie non-Lep di cui all'art. 3.1 uno studio elenca 184 funzioni, cui vanno aggiunte le funzioni non-Lep nelle materie-Lep. Quante e quali sono immediatamente trasferibili?

La sesta. Visto che non si dispone alcun finanziamento dei Lep, quando e in che misura si prevede che saranno disponibili risorse per l'implementazione?

La settima. L'art. 11.1 prevede un transitorio per le Regioni già in pista, i cui atti di iniziativa vanno esaminati secondo “quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge”. Quali norme sono inapplicabili in quanto non pertinenti, per quali atti di iniziativa di quali Regioni?

L'ottava. L'art. 11.2 estende la disciplina alle Regioni a statuto speciale, richiamando l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 (riforma del Titolo V). Ma così la legge ordinaria vuole ampliare l'ambito di applicazione della legge costituzionale, che non può in principio modificare. Inoltre, l'art. 116.3 fa riferimento alle Regioni ordinarie. È conforme alla Costituzione?

Sappiamo bene che spesso a domanda il governo non risponde. Ma in politica un assordante silenzio può dirci di più di molte parole.

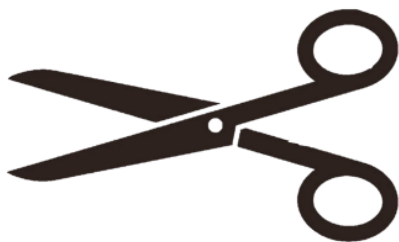
### ***Conclusioni***

Con premierato e autonomia differenziata la destra al potere vuole sostituire una propria Costituzione a quella del 1948, antifascista e nata dalla Resistenza, riscrivendo la storia e dandone la sua lettura. Punta a una torsione autocratica che mette fine alla democrazia parlamentare, abbandonando al tempo stesso l'obiettivo di ridurre divari territoriali e di garantire eguali diritti per ogni donna o uomo nel paese a prescindere dal luogo in cui nasce o vive.

Non verrebbe dallo stravolgimento della Costituzione un paese meglio e più governato. Precarietà e debolezze, se esistono, non vengono dal rapporto con il parlamento o il capo dello Stato ma dalle turbolenze nella coalizione di governo. Nemmeno si può pensare che la frammentazione in staterelli semi-indipendenti darebbe un sistema-paese più efficiente, e più competitivo sul piano europeo e globale. Per di più passare - secondo il disegno leghista - dal regionalismo solidale a forme di pseudo-federalismo competitivo amplierebbe la probabile conflittualità. Non più solo Regione contro stato, ma anche Regione contro ogni altra Regione, a 360 gradi. Ed è ovvio che la risposta in chiave macroregionale segnerebbe ugualmente la fine della Repubblica una e indivisibile. Tutto mentre l'esperienza della pandemia e i devastanti scenari geo-politici in atto danno una indicazione esattamente opposta.

Infine, la frammentazione del paese non sarebbe affatto bilanciata dal premier in stile Meloni. Anzitutto, l'esperienza di paesi a noi vicini (ad es. Francia o U.S.A) dimostra che nell'attuale momento storico l'elezione diretta di chi governa polarizza e divide, non unifica. Inoltre, va considerato che le funzioni e le risorse trasferite in periferia svuoterebbero il parlamento, il governo e lo stesso primo ministro.

Dobbiamo batterci contro il disegno di un'Italia assemblaggio di staterelli, appesantita dal moltiplicarsi delle burocrazie e delle regolamentazioni, segnata da divari territoriali, diseguaglianze e conflittualità interregionali, con un primo ministro travicello. Che mai potrebbe riunificare il paese frammentato e «rivoltato come un calzino» (copyright Meloni in campagna elettorale).



## **Autonomia differenziata: superamento della unità nazionale e privatizzazioni dei servizi pubblici**

**Pietro Spirito**

### **Il destino in bilico della unità nazionale**

Siamo arrivati ad un tornante decisivo nel percorso verso il superamento della unità nazionale. Nelle lettere di Aldo Moro dalla prigionia brigatista si legge: “Siamo quasi all'ora zero: mancano quasi più secondi che minuti”. E' proprio così, bisogna dispiegare tutte le energie disponibili, ed utilizzare tutti gli strumenti democratici a disposizione, per evitare questo scenario.

A centosessant'anni di distanza dalla formazione dell'Italia, con i referendum popolari che sancirono le annessioni, oggi il Parlamento italiano sta per sancire il percorso di un “ritorno al futuro”, mettendo in scena - per la prima volta nella storia di una democrazia occidentale - il noto film di Robert Zemeckis, senza la folgorante genialità del regista americano.

All'orizzonte si intravedono nuovamente gli staterelli dalla cui fusione nacque la nostra nazione. Ogni Regione potrà scegliere, come in un menu à la carte, le competenze esclusive che desidera, tra le 23 materie abilitate a questo passaggio. Questo libro si è stato costruito per scoperchiare il pentolone di ognuna di queste pietanze, destinate ad essere altrettante polpette avvelenate non solo per lo sgretolamento della unità nazionale, ma anche per la crescita delle diseguaglianze. Non è in questione solo l'ulteriore arretramento del Mezzogiorno, ma anche l'approfondimento dei divari tra poli metropolitani ed aree interne.

Tra secessione dei ricchi e guerra tra poveri l'Italia perde definitivamente la sua dimensione di laboratorio di integrazione, come è stato successivamente alla fine della seconda guerra mondiale e durante tutto il periodo del miracolo economico. Poi è venuta la lunga stagione del declino economico e sociale, durata sostanzialmente l'ultimo mezzo secolo. L'autonomia differenziata viene concepita, per chi la sostiene, come la via di uscita dalle secche di un sistema istituzionale bloccato. Non è da Roma che può venire la soluzione, ma dalla pluralità dei territori.

La questione settentrionale nasce dall'arretramento del vento del Nord. La spinta propulsiva dell'industria manifatturiera della Padania perde la partita della globalizzazione, e quei territori hanno cominciato ad arretrare nella classifica delle *performances* europee. La paura che si determina attiva gli egoismi territoriali. La minor produzione di plusvalore attiva la richiesta di trattenere il residuo fiscale.

La crisi della politica ha fatto il resto. Il crollo dei partiti tradizionali, strutturati e presenti sul territorio, ha contribuito ad una riduzione della partecipazione popolare alle scelte strategiche nazionali. Il Parlamento è stato svotato progressivamente di poteri mentre l'esecutivo ha preso in mano le redini proprio mentre molte delle decisioni fondamentali erano transitate verso l'Europa.

Che questo processo finale sia pilotato dalla destra è una delle tante beffe del destino. Non bisogna certo dimenticare che è peraltro stato il centrosinistra a segnare il calcio d'inizio di questa dannata partita, con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

In questa oscillazione apparentemente isterica di posizioni, un punto è rimasto fisso, come il primo motore immobile di Aristotele. Lo Stato deve perdere poteri e le Regioni devono acquisire competenze esclusive. L'eclisse dei comuni, e delle città metropolitane, è uno dei misteri eleusini della discussione che si è determinata in tutto questo tempo. Eppure la storia del nostro Paese, se la guardiamo in una dimensione di lungo periodo, è storia dei nostri comuni, delle nostre città.

Le Regioni sono un prodotto di laboratorio recente, scritto nel testo costituzionale ma poi effettivamente reso operativo solo all'inizio degli anni Settanta del secolo passato. Non pare che gli esiti di questo relativamente nuovo soggetto istituzionale siano stati strabilianti.

Eppure, la devoluzione di poteri ad una sola dimensione costringerà i comuni a gestire l'amministrazione dei servizi ai cittadini sotto il rigido e ferreo controllo, in termini di risorse finanziarie e di poteri, nelle mani delle Regioni. L'autonomia differenziata asimmetrica è destinata programmaticamente a determinare conflitti inter-istituzionali, verso l'alto e verso il basso.

In ventidue anni, di balli di valzer delle forze politiche se ne sono visti tanti. Ma a menar le danze, con lucidità leonina, è stata la Lega Nord, che, con un movimentismo manovriero particolarmente abile, è oscillata apparentemente tra secessione e federalismo, in realtà mantenendo sempre la barra dritta verso una secessione mascherata, che ha fatto leva sugli interessi di scambio in altre partite da parte delle differenti forze politiche.

Dietro il ridisegno dei poteri, e lo spostamento dell'asse verso le Regioni, c'è un preciso disegno di politica economica, che si muove dentro lo schema del neoliberalismo, che ha dominato nel mondo le ideologie capitalistiche nel corso dell'ultimo mezzo secolo.

### **Il ridisegno dei poteri economici e le privatizzazioni**

Finora si è discusso relativamente poco sugli effetti economici della autonomia differenziata, in termini di modelli di assetto proprietario che si delinea nel rapporto tra Stato e mercato. L'orizzonte delle piccole Patrie è certamente in contraddizione con una architettura delle forze produttive che richiede una massa critica per generare economie di scala necessarie alla competitività.

Molto probabilmente dobbiamo immaginare che questa disgregazione regionale, attivata dalla riforma Calderoli, sia solo una fase di passaggio per poi riorganizzare il Nord in una macroRegione. Del resto, questo indirizzo è stato proprio di recente anticipato dal governo con la costituzione della zona economica speciale (Zes) unica del Mezzogiorno, che apparentemente è in contraddizione con l'autonomia differenziata.

Le originarie otto Zes sono state unificate dentro un disegno che coinvolge l'intero Sud, sostanzialmente con l'idea che debba essere confermato il vecchio principio della economia assistita mediante parziale fiscalizzazione degli oneri sociali e crediti di imposta per gli investimenti.

Ma l'effetto più sotterraneo che è in gioco dentro la riforma della autonomia differenziata riguarda l'assetto proprietario dei servizi pubblici collettivi, vale a dire l'attacco definitivo allo Stato sociale.

Negli anni Novanta del secolo passato si è realizzata una poderosa privatizzazione delle imprese pubbliche nella manifattura e nei servizi privati, mentre le aziende pubbliche dei servizi collettivi sono state trasformate in società per azioni, ed hanno avviato un tentativo di recupero di efficienza.

Inoltre, altri servizi pubblici, esterni alla logica del mercato, si sono avvicinati a questo modello organizzativo, con il percorso di aziendalizzazione che ha riguardato la sanità, e con la contaminazione della scuola e della istruzione rispetto alle esigenze del mondo della produzione.

Si sono verificati cambiamenti giganteschi, che in qualche modo sono ancora in corso. L'onda lunga della fine del ventesimo secolo sulla architettura del capitalismo non ha concluso di gettare la sua influenza, e per questo è indispensabile ragionare su come l'autonomia differenziata avrà impatto su tale processo di riorganizzazione dell'assetto proprietario della mano pubblica nelle sue diverse configurazioni.

Un predittore efficace di quello che potrà accadere è dato dalle scelte che le Regioni hanno effettuato nei decenni passati sulla materia che da più tempo è stata affidata alla quasi totale responsabilità territoriale, vale a dire la sanità. Lo slittamento verso la gestione privatistica della sanità si è determinato sotto due aspetti.

Da un lato si è proceduto all'allargamento delle prestazioni erogate da strutture private convenzionate con il settore pubblico, alle quali sono state trasferite funzioni maggiormente remunerative che richiedono meno investimenti in macchinari e risorse umane.

Dall'altro si è proceduto alla massima politicizzazione delle strutture pubbliche, diventate produttrici di consenso per le classi dirigenti regionali, con sempre meno rispetto per le competenze professionali e delle esigenze dei cittadini. Il livello di servizio è andato progressivamente degradando per tempestività di intervento e densità territoriale dei presidi.

La conseguenza è stata un crescente livello di privatizzazione, lasciando alla sanità pubblica l'erogazione delle prestazioni più onerose dal punto di vista organizzativo, in un circolo vizioso che continua a sfogliare i petali della margherita sempre nella stessa direzione

Questo schema può essere applicato ad altri settori che riguardano l'offerta di servizi collettivi, come le attività di trasporto locale, da meno tempo trasferite alla responsabilità delle Regioni. Finora hanno prevalso le tendenze conservatrici finalizzate al mantenimento dei monopoli pubblici locali, ma si cominciano a manifestare crepe in questo schema, soprattutto per la consistente riduzione delle risorse pubbliche disponibili per il finanziamento degli oneri di servizio per la erogazione dei servizi di pubblica utilità.

Lo svuotamento della missione pubblica di natura universalistica nella erogazione dei servizi collettivi appare uno dei grimaldelli attraverso i quali si completerà, con l'affermazione della autonomia differenziata, l'attacco allo Stato sociale e la mercantilizazione delle prestazioni essenziali che caratterizzano i diritti di cittadinanza.

Insomma, siamo in presenza di una strisciante rivoluzione neoconservatrice di stampo localistico, che si richiama alla impostazione neoliberista iniziata negli anni Ottanta del secolo passato, e che tenderà, attraverso la privatizzazione dei servizi pubblici, ad accentuare le diseguaglianze tra i territori e tra i cittadini. Gli effetti riguarderanno i principali elementi che oggi assicurano il collante sociale fondamentale della nostra comunità: scuola, sanità, trasporti.

Il sistematico depotenziamento dello Stato sociale, iniziato da qualche decennio, appare consegnato al suo completamento definitivo attraverso l'architettura istituzionale di una autonomia differenziata che stimola ancora una volta i sentimenti dell'egoismo rispetto a quelli della solidarietà.

Ma non avremo un Paese solo meno solidale. Soprattutto picconeremo ulteriormente una struttura competitiva già danneggiata fortemente nel corso dell'ultimo mezzo secolo, sostanzialmente da quando le Regioni hanno cominciato ad occupare la scena istituzionale della Repubblica. Una analisi sulla possibile correlazione tra aumento dei poteri delle Regioni e diminuzione della competitività nazionale andrebbe promossa, prima di assegnare a queste istituzioni una centralità ancora maggiore nel governo delle risorse collettive.

## **E ora che fare?**

Con ogni probabilità, il Parlamento approverà il disegno di legge Calderoli. Per nove delle ventitré materie, quelle che non richiedono di attendere due anni per la definizione dei livelli essenziali di prestazioni, si potrà essere immediatamente operativi, innanzitutto attivando lo schema delle pre-intese per le tre Regioni che hanno già sottoscritto un accordo con il Governo (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).

In base al disegno di legge Calderoli, il Parlamento non potrà fare nulla, dovendo limitarsi a ratificare le intese. Già questo, ancor prima di entrare nel merito dei poteri, è un vulnus drammatico per la nostra Costituzione, che assegna al Parlamento una centralità sovrana che è già stata abbondantemente rosicchiata dai decreti legge dei governi.

Come viene abbondantemente illustrato da questo libro, la devoluzione in titolarità esclusiva delle ventitré materie alle Regioni genera una congerie di vulnus ai principi della eguaglianza dei cittadini e delle pari condizioni di trattamento, oltre che una serie di asimmetrie tra responsabilità decisionale e conseguenze in termini di assunzione dei rischi.

Il ricorso alla Corte Costituzionale da parte delle Regioni rappresenta il primo approdo necessario a valle della discussione parlamentare. Sono molte le ragioni che inducono a ritenere indispensabile la formulazione di molti quesiti di costituzionalità, per evitare una proliferazione di conflitti di attribuzione che stavolta non riguarderanno il rapporto tra Stato e Regioni, visto che si procederà con intese, ma tra Regioni e Comuni.

I giuristi poi dovranno valutare se ricorrono a meno le condizioni per poter raccogliere le firme e dare vita ad un referendum popolare sulla legge Calderoli. Saranno le persone competenti da questo punto

di vista a dover attivare il dibattito. Quello che è certo è che l'opinione pubblica non è stata sinora adeguatamente informata sulle conseguenze della autonomia differenziata. Questo lavoro deve essere ancora fatto. Qualche libro importante è stato pubblicato. Ora noi aggiungiamo questa analisi sulle ventitrè materie, per entrare nel merito delle conseguenze senza fermarsi sulle questioni di interesse generale. Le distorsioni della autonomia differenziata si vedono meglio col microscopio che con l'elicottero. Come spesso accade, il diavolo sta nei singoli dettagli.

# APPENDICE

## IL TESTO DEL DDL CALDEROLI

### DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 23 gennaio 2024 (v. stampato Senato n. 615)

PRESENTATO DAL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE (CALDEROLI)

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge, nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari.

2. L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

Art. 2.

(Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione)

1. L'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'atto è trasmesso

al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, acquisita entro sessanta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42, avvia il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa di cui al presente articolo. Decorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia. Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione. Prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informa le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa.

2. L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa.

3. Lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 9, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata.

4. Lo schema di intesa preliminare di cui al comma 3 è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Dopo che il parere è stato reso dalla Conferenza unificata e comunque decorso il relativo termine, lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

5. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispose lo schema di intesa definitiva al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata. Lo schema di intesa definitiva è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali. Entro quarantacinque giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitiva, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 1, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è deliberato dal Consiglio dei ministri.

6. Con lo schema di intesa definitiva, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Alla seduta del Consiglio dei ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitiva partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata.

7. L'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, è immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale.

8. Il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Art. 3.

(Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)



1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di venti giorni dall'assegnazione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato.

3. Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti:

- a) norme generali sull'istruzione;
- b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- c) tutela e sicurezza del lavoro;
- d) istruzione;
- e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- f) tutela della salute;
- g) alimentazione;
- h) ordinamento sportivo;
- i) governo del territorio;
- l) porti e aeroporti civili;
- m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

4. I decreti di cui al presente articolo definiscono le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. Per ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese ai sensi dell'articolo 2, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio è svolta dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, sulla base di quanto previsto dalle rispettive intese. La Commissione paritetica riferisce annualmente sugli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata.

5. La Conferenza unificata, sulla base degli esiti del monitoraggio effettuato ai sensi di quanto previsto dal comma 4, adotta, sentito il Presidente della Regione interessata, le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate. È in ogni caso fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

6. Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere sull'esito delle procedure di monitoraggio di cui al presente articolo.

7. I LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti di cui al primo periodo sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i

quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati.

8. Sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

9. Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

10. È fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo.

11. Qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

Art. 4.

(Trasferimento delle funzioni)

1. Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio. Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

2. Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

(Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento)

1. L'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di

presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

2. L'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

Art. 6.

(Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali)

1. Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

2. Restano ferme, in ogni caso, le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Art. 7.

(Durata delle intese e successione di leggi nel tempo)

1. L'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni. Con le medesime modalità previste nell'articolo 2, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti, l'intesa può essere modificata. L'intesa prevede inoltre i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. In ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla

base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere.

2. Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

3. Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione possono, anche congiuntamente, disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse, e a tal fine ne concordano le modalità operative.

5. Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.

Art. 8.

(Monitoraggio)

1. La Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in

coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.

2. La Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili.

3. La Corte dei conti riferisce annualmente alle Camere, nell'ambito delle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81 della Costituzione.

Art. 9.

(Clausole finanziarie)

1. Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell'articolo

17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio.

3. Per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

4. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea.

Art. 10.

(Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale)

1. Al fine di garantire l'unità nazionale, nonché la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, dell'insularità, della rimozione degli squilibri economici e sociali e del perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto e sesto comma, della Costituzione, anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili, anche attraverso:

a) l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, all'eliminazione del deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, semplificando e uniformando le procedure di accesso, di destinazione territoriale, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti, nonché la programmazione già in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Resta comunque ferma la disciplina prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88;

b) l'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative;

c) l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, da individuare mediante gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a), d) ed f), della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

d) l'individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica.

2. In attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14).

3. Il Governo informa le Camere e la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, circa le attività poste in essere ai sensi del comma 1 del presente articolo.

Art. 11.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge.

2. Ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

3. È fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

## **L'Appello di intellettuali e associazioni per dire NO all'Autonomia differenziata che spezza l'Italia**

**L'autonomia regionale differenziata** proposta dal Ministro Calderoli, già approvata al Senato e attualmente all'esame alla Camera dei Deputati, **sfascia l'Italia**, la riporta alla dimensione degli staterelli preunitari e delle dominazioni straniere. **23 materie oggi esclusiva dello Stato o concorrenti Stato – Regioni potranno essere scelte, come un menu a la carte, da ogni Regione**, per ottenerne l'esclusiva potestà legislativa e amministrativa. Materie che comprendono le norme generali sull'istruzione, il paesaggio, il patrimonio storico e artistico della Nazione, l'ambiente, la biodiversità, ma anche la sanità, le autostrade, i porti e gli aeroporti, la protezione civile, la produzione e distribuzione dell'energia e molte altre. Si trasferiscono così poteri senza responsabilità, impedendo di disporre di quell'angolo visuale nazionale e sovranazionale che oggi è indispensabile per affrontare la complessità. **Saremo un Paese Arlecchino ripiegato su se stesso, incapace di guardare al futuro, che conterà sempre meno nella Unione Europea.**

Ma l'autonomia differenziata **riguarda anche i diritti dei cittadini, delle persone**: non è solo la secessione dei ricchi, come ha scritto Gianfranco Viesti, ma anche **una guerra tra poveri, che emargina il Mezzogiorno e le aree interne del Centro e del Nord.**

Un Disegno di legge che **esclude il Parlamento dalla maggior parte dei passaggi decisionali, che riguarderanno solo il Governo e le singole Regioni.** E si aggiunge ora l'ultimo sfregio, ancora prima dell'arrivo in Aula, della **decisione del Presidente della Commissione Affari Costituzionali di non proclamare l'esito di una votazione** nella quale era stato approvato un emendamento dell'opposizione sul primo articolo del DDL Calderoli, grazie all'assenza di alcuni componenti della maggioranza. **Il rinvio a una nuova seduta per un voto con numeri più favorevoli, è un fatto di una gravità inaudita** e un *vulnus* per la democrazia, in quanto si introduce un precedente i cui usi futuri non possono essere assolutamente prevedibili.

**Chiediamo alle Deputate e ai Deputati della Repubblica di assumere la responsabilità delle proprie funzioni e di difendere le conquiste democratiche incarnate dalla nostra Costituzione, l'unità della Repubblica nata dal Risorgimento e dalla Resistenza e l'uguaglianza dei diritti,** anche se il percorso verso i traguardi indicati dalle nostre Madri e Padri costituenti è ancora lungo.

Un percorso che ora potrebbe interrompersi irreversibilmente.

**Fermiamoci finchè siamo in tempo.**

Se questo non dovesse sciaguratamente accadere, la nostra battaglia continuerà, con ogni strumento messo a disposizione dalla democrazia.

**Vittorio Alvino**, Presidente fondazione Openpolis

**Federico Anghelè**, Direttore The Good Lobby Italia

**ARCI nazionale**

**Piero Bevilacqua**, storico

**Ella Baffoni**, giornalista

**Fabrizio Barca**, statistico ed economista, coordinatore del Forum Disuguaglianze e Diversità

**Mauro Belcastro** valdese, storico del cristianesimo Università di Torino

**Gaetano Benedetto**, Presidente Centro Studi WWF

**Paolo Berdini**, urbanista

**Anna Maria Bianchi**, Presidente Associazione Carteinregola

**Alessandro Bianchi**, Professore Unithelma La Sapienza, ex ministro dei trasporti

**Marina Boscaïno**, portavoce nazionale Comitati per il ritiro di ogni autonomia differenziata, l'unità della Repubblica, l'uguaglianza dei diritti

**Raffaele Brancati**, economista

**Mario Calabrese**, professore ingegneria Univ. Federico II Napoli

**Carlo Cellamare**, Prof. di Urbanistica Università di Roma La Sapienza

**Danilo Chirico**, Presidente Associazione Dasud

**Coordinamento per la democrazia costituzionale**

**Alessandro Coppola**, Docente di pianificazione e politiche urbane, Politecnico di Milano

**Francesco Saverio Coppola**, Presidente AIM (Alleanza Istituti di ricerca e promozione sociale e culturale)

**Maura Cossutta** Casa Internazionale delle donne Roma

**Rubens Curia**, portavoce regionale della Calabria della "Comunità Competente"

**Nando Dalla Chiesa**, scrittore, sociologo e politico

**Maurizio De Giovanni**, scrittore

**Veziò De Lucia**, urbanista

**Roberto De Marco**, geologo, già direttore del Servizio sismico nazionale

**Giuseppe De Marzo**, Resp. naz. politiche sociali Libera contro le mafie – Coord. Naz. Rete dei numeri pari

**Giovanna De Minico**, prof. di diritto costituzionale Univ. Federico II di Napoli

**Stefano Deliperi**, Presidente Gruppo di Intervento Giuridico

**Graziella Di Mambro**, Articolo 21

**Marco Esposito**, giornalista

**Anna Falcone**, giurista e attivista

**Gino Famiglietti**

**Gianluca Felicetti**, Presidente LAV

**Maurizio Fiasco**, sociologo

**Mara Filippi**, portavoce dell'Associazione Amici di Roberto Morrione

**Segreteria Nazionale FLC CGIL**

**Pino Galeota**, Presidente CILD Centro di Iniziativa per la Legalità Democratica

**Giuseppe Giulietti**, *portavoce di Articolo 21*

**Maria Pia Guermandi**, coordinatrice Emergenza Cultura

**Paolo Guerrieri**, economista, Edoardo Zanchini, ambientalista, Massimo Paradiso

**Clara Habte** Rete No Bavaglio

**Maria Ioannilli**, già Prof. aggr. Tecnica urbanistica Università di Roma Tor Vergata

**Barbara La Porta**, Articolo 21

**Franco La Torre**

**Giovanni Losavio**, già Presidente di sezione presso la Suprema Corte di Cassazione e già Presidente di Italia Nostra

**Alberto Lucarelli**, costituzionalista

**Paolo Maddalena**, giurista, già giudice costituzionale

**Claudio Marincola**, giornalista

**Elisa Marincola di San Floro**, Portavoce nazionale Articolo 21

**Fabiana Martini**, Articolo 21

**Marina Montacutelli**, CNR

**Tomaso Montanari** Storico dell'Arte, Rettore dell'Università per stranieri di Siena

**Emanuele Montini**, Prof. Diritto dell'Ambiente Link Campus University

**Maurizio Morandi**



**Rossella Muroni**, Presidente nazionale dell'associazione Nuove Ri-Generazioni

**Antonella Napoli**, giornalista, scrittrice, articolo 21, direttrice focus on Africa.

**Rosanna Oliva De Conciliis**, Aspettare stanca

**Francesco Pallante**, Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino

**Massimo Paradiso**, Professore di Economia politica – Università di Bari

**Renato Parascandolo**, Articolo 21

**Pancho Pardi**, Professore, già senatore nella XVI Legislatura

**Nico Piro**, giornalista e scrittore

**Barbara Pizzo**, Prof. del Dip. di Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura – Università di Roma La Sapienza

**Emilio Ricci**, Vicepresidente nazionale ANPI

**Elio Rosati**, coordinatore Cittadinanzattiva Lazio

**Antonio Russo**, Vicepresidente nazionale ACLI

**Franco Russo**, Osservatorio Unione Europea

**Isaia Sales**, docente di Storia delle mafie all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli

**Giuseppe Salmè**, già presidente di sezione della Corte di Cassazione

**Enzo Scandurra**, urbanista e scrittore

**Barbara Scaramucci**, giornalista

**Giovanni Sgambati**, segretario regionale UIL Campania

**Pietro Spirito**, Professore di Management delle infrastrutture Universitas Mercatorum Roma

**Giancarlo Storto**, urbanista

**Riccardo Troisi**, Ricercatore ed attivista, fondatore e redattore del quotidiano comune-info.

**Edoardo Turi** medico, Direttore di Distretto ASL – Medicina democratica

**Alessandra Valentinelli**, storica

**Luigi Vicinanza**, giornalista

**Gianfranco Viesti**, Professore Ordinario di Economia Applicata dell'Università Aldo Moro di Bari

**Massimo Villone**, Professore emerito di diritto costituzionale all'Università Federico II di Napoli, presidente del Coordinamento per la democrazia costituzionale ed ex parlamentare

**Vincenzo Vita**, giornalista già sottosegretario al Ministero delle Comunicazioni

**Mariella Volpe**, economista, Forum Disuguaglianze Diversità

**Edoardo Zanchini**, ambientalista

**Alberto Zazzaro**, economista

**Stefano Zuppello**, Presidente VAS Verdi Ambiente Società

## Ringraziamenti

Oltre a chi ha aderito all'impresa di realizzare questo libro, ringraziamo gli amici dei *Comitati contro ogni autonomia differenziata, per l'Unità della Repubblica e l'uguaglianza dei diritti* con cui abbiamo condiviso la battaglia in questi anni, in particolare Marina Boscaino, Fanio Giannetto, Rita Campioni e Franco Russo; Giuseppe Giulietti e gli amici di *Articolo 21* con cui abbiamo condiviso la maratona di L'Italia non si taglia, insieme a Mara Filippi. Ringraziamo inoltre tutti quelli che hanno partecipato ai webinar e alla serie di dirette dal 2021 a oggi:

Hanno partecipato a L'Italia non si taglia: Andrea Casu, Mauro Belcastro, Tiziana Biolghini, Marta Bonafoni, Maurella Carbone, Svetlana Celli, Michele Conia, Maura Cossutta, Francesca Danese, Peppe De Cristofaro, Maurizio De Giovanni, Luigi De Magistris, Giuseppe De Marzo, Graziano Delrio, Anna Donati, Stefano Fassina, Christian Ferrari, Roberto Fico, Adriano Giannola, Vito Grassi, Tonia Guerra, Furio Honsell, Gianni La Bella, Antonio Madera, Alessandra Maiorino, Annalisa Mandorino, Claudio Marincola, Ignazio Marino, Marco Noccioli, Grazia Maria Pistorino, Emilio Ricci, Antonio Russo, Isaia Sales, Barbara Scaramucci, Giovanni Sgambati, Guido Silvestri, Francesco Silvestri, Sandro Staiano, Marco Tarquinio, Carlo Testini, Walter Tucci, Edoardo Turi, Pasquale Viespoli.

Hanno partecipato ai webinar di Carteinregola e ANPI San Lorenzo: Donatella Albini, Mauro Baioni, Gabriele Bartolini, Piero Bevilacqua, Rubens Curia, Dario Balotta, Alessandro Dal Piaz, Giancarlo De Cataldo, Gregorio De Falco, Stefano Deliperi, Anna Falcone, Anna Maria Giammarioli, Lorenzo Giustolisi, Paolo Liberati, Giovanni Losavio, Tomaso Montanari, Vincenzo Smaldore, Flavio D. Utzeri, Francesca Valbruzzi, Adriana Via.

Un ringraziamento anche a Angelina Laurenzi per i consigli e a Marina Boscaino per il minuzioso lavoro sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Un ringraziamento anche a tutte le donne e gli uomini che difendono ogni giorno la nostra Costituzione.

Il presente testo è distribuito gratuitamente  
e come tale può essere diffuso liberamente senza fini di lucro  
citando gli autori  
e l'Associazione Carteinregola

Per eventuali osservazioni o precisazioni scrivere a  
[laboratoriocarteinregola@gmail.com](mailto:laboratoriocarteinregola@gmail.com)

**29 aprile 2024**

