MASSIMO VILLONE

ITALIA, DIVISA E DISEGUALE

Regionalismo
differenziato
o secessione occulta?

Art. 3

~~Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.~~

~~È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.~~

Art. 5

~~La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.~~

EDITORIALE SCIENTIFICA

Massimo Villone

ITALIA,
DIVISA E DISEGUALE

Regionalismo differenziato o
secessione occulta?

Editoriale Scientifica

Tutti i diritti sono riservati

© 2019 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli
www.editorialescientifica.com
info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-548-9

INDICE SOMMARIO

<i>Premessa</i>	7
1. I primi passi della Lega	9
2. Il Nord rompe gli argini.....	11
3. Federalismo o secessione?	15
4. Autodeterminazione e indipendenza di un popolo padano .	17
5. C'era una volta il Sud: nasce l'art. 116, comma 3	23
6. I referendum del lombardo-veneto	28
7. Un pre-accordo che non si doveva firmare	34
8. La mistificazione: i soldi del Nord al Nord.....	38
9. L'operazione verità: i soldi del Sud al Sud.....	42
10. Il silenzio del Sud.....	50
11. Lo tsunami elettorale del 4 marzo	53
12. Il governo "contrattato"	56
13. Il Sud senza "contratto"	59
14. Il gioco delle tre carte e un furto con destrezza.....	64
15. Segreti e bugie (1): la "secessione dei ricchi"	69
16. Segreti e bugie (2): lo Stato si dissolve	76
17. Divisi e diversi, ora e sempre	84
18. Una diga sul Colle?	88
19. Il bavaglio al parlamento: una pretesa inemendabilità	90
20. In trincea: il ricorso dei singoli parlamentari	96
21. Una e indivisibile, oggi e forse domani	100

22. Costruire il futuro 104

Documentazione, links e bibliografia essenziale 111

Allegati

Tabella A: Costituzione del 1948 e riforma del Titolo V del 2001

Tabella B; Materie – Tre Regioni – Parte generale concordata
25.02.2019

Tabella C: Risorse – Tre Regioni – Parte generale concordata
25.02.2019

Tabella D: Scuola – Preaccordo Bressa-Veneto 28.02.2018 e in-
tesa Stefani-Veneto non ufficiale – Sito ROARS 11.02.2019

Tabella E – Risorse – Preaccordo Bressa-Veneto 28.02.2018 e
intesa Stefani-Veneto non ufficiale – Sito ROARS 11.02.2019

Tabella F: Articoli di Massimo Villone sul regionalismo differen-
ziato pubblicati sul Manifesto e su Repubblica Napoli dal febbraio
2018.

Premessa*

Passato, presente, futuro

Per chi ha seguito politica e istituzioni negli ultimi decenni, quel che oggi accade ha il senso di un remake, magari a colori, di un vecchio film in bianco e nero. Riaffiorano parole e argomenti, e si avverte il sapore amaro di un veleno che non ha mai smesso di scorrere.

Oggi, con il regionalismo differenziato in discussione, i termini sono espliciti. Si confrontano idee contrapposte del paese, filosofie divergenti su come affrontare il futuro. Non basta certo l'argomento che si vuole attuare il dettato dell'art. 116 della Costituzione, che può essere declinato in chiave di unità, o invece di separatezza. Il regionalismo differenziato fin qui cercato ha generato reazioni e insuperabili diffidenze.

Emerge la rottura di canoni fondamentali di eguaglianza e solidarietà. Non può rimanere unito un paese in cui non solo sono macroscopiche le diseguaglianze, ma si toglie a una parte persino la speranza di poter essere eguale. Un paese in cui scenari di riforma costruiti sui luoghi comuni piuttosto che sui dati, segnati da inganni e mezze verità, da oscurità e segretezze, e conclusivamente volti non a una mediazione equilibrata di interessi ma alla prevaricazione dei più forti, incrinano la fiducia reciproca indispensabile

* Il presente lavoro riprende e sviluppa riflessioni già svolte nel mio *Il Tempo della Costituzione*, V ed., Roma, 2014, part. Cap. VII, e in numerosi articoli pubblicati a partire dal febbraio 2018 sul *Manifesto* e su *Repubblica Napoli*.

all'essere comunità.

Al punto delle risorse si aggiunge il sostanziale svuotamento dello Stato centrale. Il progetto di riforma non si limita infatti a trasferire alle regioni qualche marginale funzione amministrativa, in chiave di maggiore efficienza in sede locale. Invece, si trasferiscono pezzi corposi della potestà legislativa statale di dettare principi fondamentali e norme generali. In settori essenziali per la vita dei consociati lo Stato sostanzialmente scompare o rimane ai margini, senza le risorse e i poteri per la implementazione di politiche nazionali.

Diseguaglianze non superabili e destrutturazione dello Stato stravolgono al di fuori di qualsiasi revisione formale gli assetti costituzionali e rendono l'unità e indivisibilità della Repubblica un mero *flatus vocis*. Si rischia di stimolare la nascita di un leghismo meridionale parimenti pericoloso.

Un avviso al lettore. Questo scritto non è accademico, asettico ed equidistante. È uno scritto di battaglia, che difende la storia e l'identità del paese e la sua Carta fondamentale, nata – come tutte le grandi Costituzioni – in anni cruciali di lotta e di sangue. È lo scritto di chi vorrebbe certo un paese migliore, ma non condivide il cambiamento cercato da riformatori di poca memoria e di corta vista.

Bisogna scendere in campo. Non è cialtrone chi si oppone alla riforma, come afferma il governatore lombardo Fontana¹. Piuttosto, può essere cialtrone chi quella riforma chiede e sostiene. In ogni caso è bene che, tra i gufi di ieri e i cialtroni di oggi, i mestieranti riformatori non abbiano vita facile nel nostro paese.

¹ <https://www.ilgiorno.it/milano/politica/autonomia-lombardia-1.4376014>

SOMMARIO. 1. I primi passi della Lega. – 2. Il Nord rompe gli argini. – 3. Federalismo o secessione? – 4. Autodeterminazione e indipendenza di un popolo padano. – 5. C'era una volta il Sud: nasce l'art. 116, comma 3. – 6. I referendum del lombardo-veneto. – 7. Un pre-accordo che non si doveva firmare. – 8. La mistificazione: i soldi del Nord al Nord. – 9. L'operazione verità: i soldi del Sud al Sud. – 10 Il silenzio del Sud. – 11. Lo tsunami elettorale del 4 marzo. – 12. Un governo "contrattato". – 13. Il Sud senza "contratto". – 14. Il gioco delle tre carte e un furto con destrezza. – 15. Carte segrete, pubbliche bugie (1): la "secessione dei ricchi". – 16. Carte segrete, pubbliche bugie (2): lo Stato si dissolve. – 17. Divisi e diversi, ora e sempre. – 18. Il Parlamento imbavagliato: una pretesa inemendabilità. – 19. Una diga sul Colle? – 20. In trincea: il ricorso del singolo parlamentare. – 21. Una e indivisibile, oggi e forse domani. 22. Costruire il futuro.

1. *I primi passi della Lega*

Il 1° agosto 1987 un senatore annunciava il suo voto contrario alla fiducia al governo Goria: "... il nuovo Governo dichiara centrale rispetto al suo programma la questione dello sviluppo del Mezzogiorno ... se non si realizzano contemporaneamente le autonomie regionali, si affronteranno ancora una volta i problemi del Mezzogiorno senza stabilire nel contempo un limite chiaro tra i bisogni del Sud e quelli delle regioni settentrionali del paese. ... in Lombardia, nel Veneto, in Piemonte, in Liguria, in Emilia i cittadini sono stanchi di pagare per un assistenzialismo vecchio, che non ha prodotto ancora lo sviluppo del Sud. ... Non è solo un problema di sprechi, evidentemente, ma la

conseguenza di un regime di privilegi assistenziali per alcune regioni ...”².

È Umberto Bossi, eletto con la Lega lombarda che prende in Italia per la Camera 186.255 voti, e in Lombardia per il Senato 137.276 voti. Nelle regionali del 1990 la Lega giunge in Lombardia al 18,94%, e diventa il secondo partito dopo la DC. Anche il voto negli enti locali è un successo. Scalfari commenta su *La Repubblica* per il Nord e in specie la Lombardia: “La voglia di autonomia, se non addirittura di separatismo, viene da qui: siamo ricchi per nostro merito, quindi vogliamo amministrarci da soli”³. “Andremo avanti, sino a quando la Lombardia non sarà libera e lo Stato non sarà federale”⁴, dichiara Bossi.

Il richiamo al federalismo diventa una costante, e al folklore di Pontida⁵ si affiancano proposte di riforma come quella di un’Italia divisa in tre macroregioni⁶. Allo stato centrale solo l’indispensabile: esteri, la difesa, la moneta, la giustizia (in parte). Val D’Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia – votano nei consigli regionali documenti per uno stato federale sull’esempio tedesco, con le regioni trasformate in altrettanti *lander*⁷. Si propone un sindacato del nord che punti a salari differenziati e più alti. Bocca – che pubblica “La disunità d’Italia” – commenta che è un modo

² Senato della Repubblica, X leg., 1 agosto 1987.

³ Una firma per frustare i partiti, *La Repubblica*, 13 mag. 1990, p. 1

⁴ Il carroccio che travolge i partiti, *La Repubblica*, 9 mag. 1990, p. 7.

⁵ Una gita a Pontida, tifando Lega, *La Repubblica*, 22 mag. 1990, p. 9.

⁶ Quel giacobino di destra che vorrebbe tre Italie, *La Repubblica*, 19 feb. 1991, p. 14.

⁷ “Solo così si batte l’idea leghista del paese a fette”, *La Repubblica*, 14 mar. 1991, p. 14.

di dividere il paese⁸. C'è chi rileva la assenza di reazione del mondo politico e dei partiti⁹, e chi invece vede una sotterranea paura¹⁰. Bossi rilancia, introducendo nel lessico leghista la Repubblica del Nord¹¹. Dovrebbe nascere a Pontida nel giugno del 1991, completa di presidente del consiglio e ministri. Il Presidente Cossiga riceve Bossi al Quirinale a poche ore dall'avvio del raduno, e guadagna così una forte censura da parte di Giorgio Bocca¹². Ma a Pontida la Repubblica ipotizzata torna ad essere una più modesta proposta di una macroregione del Nord, da realizzare – nell'intenzione dichiarata – secondo un percorso rispettoso della legalità costituzionale¹³.

2. Il Nord rompe gli argini

Il Consiglio regionale del Veneto approva il 5 marzo 1992 – a pochi giorni dall'avvio di Tangentopoli con l'arresto di Mario Chiesa – una delibera legislativa concernente lo svolgimento nella regione di un referendum popolare consultivo su una proposta di legge costituzionale da presentare al Parlamento ai sensi dell'allora vigente art. 121

⁸ Capitale di ministri e di disperazione, *La Repubblica*, 2 giu. 1990, p. 1.

⁹ Anonima partiti e giochi proibiti, *La Repubblica*, 12 giu. 1990, p. 1.

¹⁰ La paura da lega che scuote i partiti, *La Repubblica*, 2 dic. 1990, p. 1.

¹¹ "Farò un vero parlamento". Bossi alza il muro del nord, *La Repubblica*, 5 giu. 1991, p. 18.

¹² E il Quirinale benedice la Lega, *La Repubblica*, 14 giu. 1991, p. 10.

¹³ Bossi fa la corte a Cossiga 'Si batte contro i partiti', *La Repubblica*, 18 giu. 1991, p. 9.

della Costituzione¹⁴. L'innovazione proposta – pur minore rispetto a quelle già realizzate successivamente o di cui oggi si discute – è per l'epoca assolutamente radicale.

Il Governo impugna la delibera davanti alla Corte costituzionale, che la dichiara costituzionalmente illegittima¹⁵. Particolare rilievo assume la motivazione. La previsione di un referendum regionale è volta a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato, violando il limite già indicato dalla Corte come proprio dei referendum consultivi regionali e riferito all'esigenza di evitare "il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato" (sent. 256 del 1989, n. 5). Va altresì considerato che nel procedimento di revisione ex art. 138 è già prevista la possibilità di un referendum, esteso – come è giusto per il rilievo degli interessi coinvolti – all'intero corpo elettorale.

Nelle politiche del 5 aprile 1992 la Lega ottiene – con l'8,65 alla Camera e l'8,20 al Senato – 55 deputati e 25 senatori. Guardando al Senato, in Liguria con il 13,91% è il terzo partito; in Piemonte con il 15,57 è il secondo; in Lombardia con il 20,46 è il secondo; in Veneto con il 16,21 è il secondo (e qui si aggiunge il quasi 5% della Lega veneta); in Friuli-Venezia Giulia con il 14,51 è il terzo. Persino in Emilia-Romagna, roccaforte del PCI e poi del PDS, raggiunge il 9,18%, ed è al quarto posto. Bisogna arrivare in Toscana

¹⁴ La revisione costituzionale ipotizzata avrebbe compreso la tassatività delle competenze legislative dello Stato e per le regioni una competenza legislativa generale, un regime di reale autonomia impositiva e finanziaria delle Regioni, una più ampia autonomia statutaria per la determinazione della propria forma di governo, inclusa la disciplina delle elezioni regionali. e la presenza diretta delle Regioni negli organi della Comunità europea.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 470/1992.

perché scenda al settimo, con meno del 3%. Ed emerge una netta frattura tra il voto del nord da un lato, il resto del paese dall'altro, che si riflette in Parlamento. Così Speroni nega la fiducia: "... il Governo Amato non sarà in grado di contrastare la politica del piagnisteo meridionale, mettendo invece in grado ogni regione – e non solo quelle a statuto speciale – di gestire da sé le proprie risorse senza farsi depredare da orde di accattoni centralisti"¹⁶.

Nel lessico leghista, il politicamente scorretto è d'obbligo. Si parla di rivolta fiscale, di boicottaggio dei BOT, di repubblica del nord, di secessione, persino di ricorso alle armi. Il Presidente Scalfaro, a un raduno di ex partigiani dell'ottobre 1992, rivolge parole durissime a Bossi e alla Lega, che accusa di attentare all'unità sacra e inviolabile della nazione¹⁷. E ricorda che è reato porsi contro le leggi dello Stato o invitare alla disobbedienza. La Lega reagisce con violenza, accusando Scalfaro di incitare alla rissa. Miglio in specie gli contesta di aver tradito il suo ruolo di custode dell'ordinamento secondo Costituzione¹⁸. Scalfaro si ripete poi attaccando l'egoismo, la mancanza di solidarietà e collaborazione, il rifiuto di assumersi responsabilità. I leghisti gli imputano un tentativo di criminalizzare la Lega¹⁹.

In ogni caso, il provocatorio obiettivo della repubblica del nord viene riformulato in un più moderato progetto di federalismo su basi socio-economiche, tra territori

¹⁶ Senato della Repubblica, XI leg., 2 lug. 1992.

¹⁷ *Scalfaro: non tutto è nel fango*, *Corriere della sera*, 12 ott. 1992, p. 2.

¹⁸ *La Lega: Scalfaro incita alla rissa*, *Corriere della sera*, 14 ott. 1992, p. 4.

¹⁹ *Dalla Germania altri fulmini di Scalfaro*, *Corriere della sera*, 15 ott. 1992, p. 5; *La Malfa a Scalfaro: non evocare fantasmi verso la repubblica delle nebbie*, *ivi*, 17 ott. 1992, p. 5.

omogenei. E si delinea una frattura tra Bossi e Miglio, di cui la stampa riporta che tra il Nord e il Sud d'Italia serve una frontiera²⁰. Ma Speroni, futuro ministro, in Senato il 22 aprile 1993 si augura che al più presto abbia inizio col voto una "nuova resistenza" del popolo italiano: "una resistenza federalista"²¹. Di lì a qualche settimana Bossi ipotizza la nascita di formazioni partigiane contro la partitocrazia²². Mentre il leghista Fontanini è eletto il 3 agosto 1993 alla carica di Presidente della giunta del Friuli-Venezia Giulia.

Sul piano istituzionale parte la Commissione bicamerale De Mita-Iotti, ma la Lega non ci sta. Quando il 9 marzo 1993 si vota per sostituire il presidente De Mita dimissionario, Speroni dichiara che "quello della Bicamerale è un compito finito. Questo sistema non si può salvare in nessun modo e la commissione non ha più ruolo"²³. Eletta Nilde Iotti, rincara la dose: "L'aver eletto una vecchia cariatide del sistema politico dimostra come la partitocrazia voglia lasciare le cose come stanno"²⁴. E quando in Senato il 12 maggio 1993 si vota la fiducia al governo Ciampi, ancora Speroni – dichiarando la non partecipazione al voto del gruppo – lascia agli atti una valutazione seccamente negativa: "La Commissione bicamerale è stata a nostro giudizio

²⁰ *Repubblica del Nord? sogni in soffitta*, *Corriere della sera*, 30 dic. 1992, p. 2; *Bossi rinuncia alla sua repubblica ma l'ideologo si arrocca al Nord*, *ivi*, 31 dic. 1992, p. 6.

²¹ Senato della Repubblica, *XI leg., 22 apr. 1993*.

²² *Bossi: contrordine leghisti, viva il Nord*, *Corriere della sera*, 10 mag. 1993, p. 3; *"Alle urne o può essere guerra"*, *ivi*, 12 mag. 1993, p. 5

²³ *Bicamerale, se ci sei batti un colpo*, *Corriere della sera*, 5 mar. 1993, p. 5.

²⁴ *Una Bicamerale zoppa per la Iotti*, *Corriere della sera*, 11 mar. 1993, p. 4.

un completo fallimento”²⁵. La ragione è ovvia. La Lega non può avallare che per il cambiamento epocale richiesto possa bastare il modesto strumento di una commissione bicamerale.

3. *Federalismo o secessione?*

In ogni caso, è certamente un effetto dell’iniziativa leghista se ai temi della stabilità e governabilità da sempre posti al centro del dibattito sulle riforme istituzionali si aggiungono quelli della forma di Stato, e delle autonomie regionali. La Commissione De Mita-lotti presenta l’11 gennaio 1994 un progetto alle Presidenze delle Camere (AC 3597, AS 1789)²⁶. La proposta è in specie ambiziosa proprio per quanto concerne il titolo V della Costituzione. Si capovolge il rapporto tra la potestà legislativa statale e quella regionale, riferendo quella statale a materie enumerate. Si sopprime il controllo statale sulle leggi regionali con richiesta di riesame. Si riduce l’ambito dei controlli sugli organi, nonché dei controlli sugli atti amministrativi, in ordine ai quali si sopprime il controllo di merito. Si amplia l’autonomia finanziaria e impositiva. Quanto alla forma di governo regionale, si prevede l’elezione del presidente della regione da parte del consiglio, il potere di nomina e revoca degli assessori, la sfiducia costruttiva.

L’innovazione proposta sarà poi in parte ripresa, ed anzi in larga misura sopravanzata, dalla l. cost. 1/1999 sull’elezione diretta dei governatori, e dalla l. cost. 3/2001 di riforma del Titolo V. Ma non può in quel momento bastare.

²⁵ Senato della Repubblica, XI leg., 12 mag. 1993.

²⁶ Camera dei deputati, XI leg., AC 3597.

La Lega porta nelle elezioni del 1994 la parola d'ordine federalista, ed è decisiva nella vittoria del centrodestra. Berlusconi è a capo di un governo che vede insieme Lega e AN, e nel suo discorso programmatico²⁷ e nella replica²⁸ dedica ampio spazio al tema della riforma federalista. Nella seduta pomeridiana del 18 maggio 1994 afferma: "Credo anch'io, come autorevoli voci dell'opposizione, che un assetto di tipo federale sia ormai nel nostro paese un evento improcrastinabile ... Credo nella qualità di un federalismo liberale, con le molte radici piantate sull'unico tronco dell'Italia, una ed indivisibile ...". Tabladini, nel dichiarare che il gruppo leghista voterà la fiducia, auspica da parte degli alleati della maggioranza "comprensione sul tema che ci porta qui e che ci ha spinto ad accettare democraticamente queste istituzioni: il federalismo"²⁹. Mentre la parola federalismo non compare affatto nella dichiarazione di voto del capogruppo di AN Maceratini³⁰. Non seguendo i fatti, Bossi minaccia di nuovo la secessione in mancanza di una riforma federalista. In una nota il Presidente Scalfaro sostiene che la minaccia è antidemocratica e potrebbe sconfinare nell'illecito penale. Esprime la speranza che "le parole siano andate oltre le intenzioni"³¹.

Dopo la rottura con Berlusconi, la Lega corre da sola nelle elezioni del 21 aprile 1996. Supera il 10% sul piano nazionale, e ottiene 59 deputati e 27 senatori. Come sempre, il voto leghista è concentrato nelle sole regioni del Nord. Al Senato, quasi il 25% in Lombardia, oltre il 30% in Veneto.

²⁷ Senato della Repubblica, XII leg., 16 mag. 1994.

²⁸ Senato della Repubblica, XII leg., 18 mag. 1994 (pomer.)

²⁹ Senato della Repubblica, XII leg., 18 mag. 1994 (pomer.).

³⁰ Senato della Repubblica, XII leg., 18 mag. 1994 (pomer.).

³¹ *Scalfaro: la secessione è illegittima, Corriere della sera, 27 lug. 1995, p. 3.*

Prodi, nel discorso programmatico del 22 maggio 1996 in Senato³², segnala il rischio che legittime richieste di modernizzazione dello Stato e di autonomie più forti degradino in parole d'ordine pericolose e portino a "risultati contrari ai fondamenti etici, culturali e storici della nostra nazione. Ciò non accadrà. ... L'unità nazionale è fuori discussione. Ciò che invece è in discussione, e non da oggi, è la forma dello Stato". E ringrazia Scalfaro: "Per quattro anni l'Italia ha retto grazie alla guida sicura di un grande Presidente della Repubblica". Il riferimento implicito agli eccessi leghisti è del tutto trasparente. E la parola secessione risuona comunque, ripetutamente, nel successivo dibattito.

Speroni interviene in discussione generale³³ il 23 maggio 1996 per il gruppo leghista, che si è dato il nome Lega Nord – Per la Padania indipendente. Assume che c'è una persecuzione contro la Lega, per le sue proposte di cambiamento. "– che non escludono (non dico presuppongono) anche la secessione". Esistono Costituzioni che prevedono invece la secessione come diritto, e parlamenti in cui si sono forze secessioniste. Afferma che il separatismo è sancito nella carta costitutiva dell'ONU, e nell'atto finale della Conferenza di Helsinki. Cita i processi separatisti seguiti alla fine dell'impero sovietico nei paesi dell'Est europeo. Nega che l'Italia abbia un'identità unica. E attacca il Mezzogiorno ed in specie la Sicilia.

4. Autodeterminazione e indipendenza di un popolo padano

³² Senato della Repubblica, XIII leg., 22 mag. 1996.

³³ Senato della Repubblica, XIII leg., 23 mag. 1996 (pomer.).

L'intervento di Speroni è probabilmente la difesa più articolata della secessione pronunciata nelle aule parlamentari. Può mai esistere una secessione costituzionalmente compatibile? Per i leghisti la secessione si fonda sul diritto di autodeterminazione dei popoli. È richiamato dall'art. 1, comma 2, della Carta delle Nazioni Unite³⁴. Il *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, del 1966, dispone all'art. 1, comma 1: "Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale". Per il comma 3 gli Stati contraenti debbono promuovere l'attuazione del diritto di autodeterminazione e rispettare tale diritto³⁵. Il Patto è stato ratificato dall'Italia e introdotto nel nostro ordinamento giuridico con legge L. 25 ottobre 1977, n. 881³⁶.

Ma l'autodeterminazione presuppone l'esistenza di un popolo. Un concetto che certo non si applica a qualsiasi aggregazione di persone per il solo fatto di coesistere in un medesimo territorio. Presuppone una individuazione identitaria: per etnia, lingua, religione, storia, cultura o altro. Mentre il "popolo padano" o il "popolo veneto" non presenta alcuna caratteristica percepibile che lo distingua dagli altri italiani. Del resto, per parlare di un diritto alla secessione è necessario che ci si trovi di fronte a situazioni di sopraffazione, violazione di diritti, negazione dell'identità. La Corte Suprema del Canada, dopo i referendum secessionisti del Quebec (1980 e 1995), seccamente rigettò l'ipotesi che il diritto internazionale garantisca un diritto alla

³⁴ *Carta Nazioni Unite*, art. 1, comma 2.

³⁵ *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, art. 1, commi 1 e 3.

³⁶ L. 25 ottobre 1977, n. 881, in *G.U.* 7 dicembre 1977, n. 333 (suppl. ord.).

secessione unilaterale³⁷. Tra l'altro argomentando che di autodeterminazione nemmeno si parla se i secessionisti si autogovernano con ampi poteri. Proprio come accade con la Lega: al governo di regioni ed enti locali, ed anche a Roma. Né si potrebbe introdurre un diritto alla secessione per via di revisione costituzionale³⁸. Ogni Costituzione si lega inscindibilmente con uno stato, un popolo, un territorio, e la secessione comunque distrugge quel rapporto. Dunque una Costituzione muore e una nuova nasce in ogni caso, con un nuovo stato, un nuovo popolo, un nuovo territorio, anche se è prevista una procedura per la secessione, e questa si realizza nelle forme prescritte.

Nella dichiarazione di voto del 24 maggio 1996³⁹ Sperroni motiva il diniego della fiducia con l'ispirazione centralistica del governo. "Non vogliamo che intervenga Roma né su Milano, né su Napoli, né su Bari, né su Torino: saranno i loro cittadini, se ne saranno capaci, con l'arma democratica del voto a cambiare le cose, altrimenti, vadano pure in malora perché ad un certo punto ognuno ha il Governo che si merita". E sulla perequazione tra le aree forti e quelle deboli del paese afferma che non deve essere stabilita "di volta in volta da quelli che i soldi poi li prenderanno. Questa, ripeto, non è solidarietà, bensì secondo noi è semplicemente assistenzialismo, è semplicemente un furto ai danni

³⁷ *In re: Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. La House of Commons canadese ha poi approvato a larga maggioranza, il 27 novembre 2006, una mozione di iniziativa governativa per cui "the Québécois are a nation within a united Canada". L'ampio consenso non ha cancellato il dubbio che ne venissero favorite nuove tensioni secessioniste.

³⁸ Come invece propongono l'AC 5949, XIII leg., 22 apr. 1999 (Caveri), e l'AS 218, XVI leg., 29 apr. 2008 (Cossiga), per la sola Provincia di Bolzano.

³⁹ Senato della Repubblica, XIII leg., 24 mag. 1996.

di chi produce da parte di coloro che o non sanno, o non vogliono produrre”.

Quando vengono in discussione le mozioni sulle riforme istituzionali⁴⁰ che precedono l’istituzione della Commissione bicamerale poi nota come Commissione D’Alema la Lega presenta un testo che impegna il Governo a non opporsi a introdurre in costituzione un “diritto all’autodeterminazione attraverso lo svolgimento di *referendum* popolari, anche su base territoriale, aventi per oggetto l’autonomia amministrativa, finanziaria e legislativa, l’indipendenza e la secessione”. Questo per la Padania anzitutto, ma anche per qualunque altra regione che ne faccia richiesta. Nel dibattito alla Camera Bossi nella seduta del 17 luglio 1996 afferma che Nord e Sud richiedono ormai due sistemi politici e istituzionali separati, e due monete distinte. “La lega ritiene che il Parlamento italiano debba concedere il referendum per l’autodeterminazione della Padania! Possano i popoli padani scegliere democraticamente, senza violenza, per la Padania sovrana, perché la storia darà comunque l’indipendenza alla Padania!”⁴¹.

E si preannuncia per il 15 settembre 1996, durante la marcia sul Po del popolo leghista, una formale dichiarazione di indipendenza della Padania. Bossi anticipa l’intenzione di far eleggere durante la marcia un governo leghista⁴². Il chiasso si alza tanto che Fini, leader di AN, chiede formalmente a Scalfaro di intervenire a difesa dell’unità nazionale. E Scalfaro parla, ricorda il Risorgimento, Pellico,

⁴⁰ Senato della Repubblica, XIII leg., 17 lug. 1996 (pomer.).

⁴¹ Camera dei deputati, XIII leg., 17 lug. 1996.

⁴² *‘Solo la Padania deve entrare in Europa’*, *La Repubblica*, 1 set. 1996, p. 4; *Bossi rilancia: dopo il Po un governo provvisorio*, *ivi*, 3 set. 1996, p. 4.

Maroncelli, ribadisce che a nessuno è consentito attaccare l'unità del paese⁴³. Comunque, la dichiarazione di indipendenza leghista sopravviene nella data indicata: "Noi, popoli della Padania convenuti sul grande fiume Po ... riuniti ... in Assemblea Costituente ... solennemente proclamiamo: la Padania è una repubblica federale indipendente e sovrana. A sostegno di ciò noi ci offriamo gli uni agli altri, a scambievole pegno, le nostre vite, le nostre fortune e il nostro sacro onore"⁴⁴. Si approvano altresì una Costituzione transitoria, una carta dei diritti dei cittadini padani, un governo provvisorio cui si dà il mandato di attuare la Dichiarazione di Indipendenza e Sovranità, e di offrire preliminarmente al governo italiano un trattato di separazione consensuale. Le relative negoziazioni non dovranno protrarsi oltre il 15 settembre 1997. Trascorso tale termine la dichiarazione di indipendenza e sovranità acquisterà piena efficacia e la Padania diverrà a tutti gli effetti una Repubblica Federale indipendente e sovrana. Di essa faranno parte le seguenti regioni: Emilia, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Romagna, Sudtirolo-Alto Adige, Toscana, Trentino, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Venezia Giulia. Ed è certo un dettaglio marginale che siano certificate come appartenenti alla repubblica padana anche regioni in cui il verbo leghista a quel momento non ha per nulla attecchito.

Una pagliacciata, o una cosa seria⁴⁵? Qualche scontro con la polizia infiamma le polemiche. Si muovono le

⁴³ *Fini a Scalfaro 'ferma la Lega'*, *La Repubblica*, 3 set. 1996, p. 5; *Scalfaro: nessuno minacci l'unità d'Italia*, *Corriere della sera*, 6 set. 1996, p. 3.

⁴⁴ *Dichiarazione di indipendenza e sovranità della Padania*, 15 settembre 1995.

⁴⁵ *'Nessuno ci ferma più'*, *La Repubblica*, 16 set. 1996, p. 3.

procure, aprendo inchieste⁴⁶. Ma il sistema politico italiano non si è mai ripreso dal ciclone di tangentopoli, e rimane scosso. In ogni caso, la Lega guadagna qualche titolo sulla stampa mondiale. Un lucido studioso di matrice liberale come Dahrendorf scrive il 22 settembre 1996 su *La Repubblica* un articolo emblematicamente intitolato *Il sonno degli Stati genera Padanie*⁴⁷. La tesi di fondo è che le voglie di separatismo vengono anzitutto da leaders locali, burocrati, attivisti, che cercano per se stessi maggior potere, denaro, fortune personali. Generalmente, non ne viene alcunché di buono. Ma ignorare demagoghi e leader dittatoriali per il loro linguaggio stravagante sarebbe sicuramente un atto di miopia politica. “È necessario ridefinire in fretta gli equilibri tra potere centrale, locale e regionale se non vogliamo perdere la libertà che caratterizza le comunità politiche più ampie ed eterogenee”. È una tesi che lucidamente anticipa quel che ancora oggi vediamo accadere.

Il 18 settembre 1996 Scalfaro invia alle Camere un messaggio ai sensi dell’art. 87 della Costituzione⁴⁸. Richiama la “infausta tesi della secessione”. Sottolinea che sarebbe un errore considerare chiuso il problema, una volta passata la manifestazione leghista. Invece, rimangono cruciali le riforme: “Certamente una ragione della protesta investe il centralismo statale e rivendica la volontà di dar vita ad una concezione della organizzazione dello Stato, dove gli Enti territoriali debbano potersi assumere responsabilità dirette e definitive, rispondendone pienamente ai propri

⁴⁶ *‘Per la secessione è previsto l’ergastolo’*. *La Repubblica*, 20 set. 1996, p. 8.

⁴⁷ *Il sonno degli Stati genera Padanie*, *La Repubblica*, 22 set. 1996, p. 1.

⁴⁸ *Messaggio del Presidente della Repubblica*, 18 set. 1996.

cittadini”. Nel dibattito che segue nelle aule parlamentari⁴⁹ si parla di federalismo, secessione, unità d’Italia, come degli incidenti tra leghisti e polizia.

5. *C’era una volta il Sud: nasce l’art. 116, comma 3*

È questo lo scenario torbido e confuso in cui maturano le risposte politiche e istituzionali che si realizzeranno nel corso della XIII legislatura: il federalismo amministrativo con le cd leggi Bassanini, la Commissione Bicamerale per le riforme, l’elezione diretta dei presidenti delle regioni, la revisione del Titolo V della Costituzione. Riforme volte anche a contenere le spinte alla frammentazione e porre l’unità del paese su basi nuove.

Qui compare e si consolida anche il richiamo alle “forme e condizioni particolari di autonomia” che si trova nell’art. 116 vigente. La Commissione Bicamerale per le riforme presieduta da D’Alema approva il 30 giugno 1997 una proposta che non ne fa menzione, ma il testo del 4 novembre 1997 risultante dalla pronuncia sugli emendamenti prevede che, oltre che per le regioni speciali, “con legge costituzionale possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni” (art. 57, co. 4). Una formula con ogni evidenza assai poco significativa, al meglio un appunto a futura memoria. Ma la questione non è messa nel cassetto.

Nella discussione in Camera dei deputati che segue alla presentazione della proposta D’Onofrio – relatore in Bicamerale per la forma di stato, partecipava ai lavori secondo

⁴⁹ Senato della Repubblica, XIII leg., 19 set. 1996; Camera dei deputati, XIII leg., 19 set. 1996 (antimer.).

lo speciale procedimento nella specie adottato – presenta il 22 aprile un emendamento della Commissione (57.82) che riproduce il testo del 4 novembre, con l’aggiunta di una iniziativa riservata per la Regione. Ma già il 23 aprile lo stesso D’Onofrio propone nel corso della discussione in aula una riformulazione dell’emendamento radicalmente nuova, anche se da lui presentata come identica nella sostanza politica e normativa al testo precedente⁵⁰. Si mantiene infatti l’iniziativa riservata, ma si sostituisce alla legge costituzionale una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle due camere, sulla base di intesa con la regione interessata. Una formulazione dunque assai vicina al testo oggi vigente negli elementi essenziali: iniziativa, approvazione con legge a maggioranza qualificata, intesa. Si esclude poi l’estensione alle materie di potestà legislativa esclusiva statale, e si prevede un referendum confermativo locale.

Questo è il testo approvato nella Camera dei deputati il 23 aprile 1998. Qualcosa è accaduto nelle poche ore intercorse tra la presentazione dell’emendamento e la sua riformulazione. Quali siano le mediazioni e gli accordi sottesi a un cambiamento di rotta così significativo non è dato cogliere, e non risulta dagli atti parlamentari. In ogni caso, è un cambiamento che inciderà sui successivi sviluppi, che ve ne fosse o meno consapevolezza al momento.

Il percorso parlamentare della proposta di riforma della Bicamerale si interrompe con un discorso in aula di Berlusconi, che il 27 maggio 1998⁵¹ la boccia senza appello, pur avendola FI votata in Commissione. Ma la formulazione approvata il 23 aprile riappare nelle proposte di revisione che

⁵⁰ Camera dei deputati, XIII leg., 23 aprile 1998.

⁵¹ Camera dei deputati, XIII leg., 27 maggio 1998.

si trasfondono nella riforma del titolo V⁵². Viene poi ripresa nel testo unificato⁵³ elaborato dal comitato ristretto della Commissione affari costituzionali, e successivamente tradotta, con l'estensione ad alcune materie di potestà esclusiva e la cancellazione del referendum locale confermativo, in un emendamento⁵⁴ presentato dalla maggioranza di centrosinistra il 19 settembre 2000, e poi votato il 21 settembre nel testo oggi vigente.

La modifica del Titolo V della Costituzione è approvata sul finire della legislatura per volontà e responsabilità della maggioranza di centrosinistra. Si abbandona la prassi sempre osservata di riforme costituzionali ampiamente condivise, per l'irraggiungibile miraggio – svanito poi nelle urne – di recuperare il Nord nel voto ormai prossimo. E si inaugura la infausta stagione delle riforme a colpi di maggioranza, e nell'interesse di una maggioranza.

La riforma si spinge molto avanti nel ridefinire il rapporto tra lo Stato e le Regioni. Allo Stato rimane una

⁵² V. fra le altre la proposta governativa D'Alema e Amato, AC 5830, 18 marzo 1999 (art. 19); Soda e altri, AC 5467, 1 dicembre 1998 (art. 19); Consiglio regionale della Toscana, AC 5947, 22 aprile 1999. Aveva proposto invece l'adozione con legge costituzionale di statuti speciali per le regioni che ne facessero richiesta il Consiglio regionale del Veneto, AC 5036, 26 giugno 1998.

⁵³ Art. 14, commi 2 e 3: "Forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117, possono essere stabilite anche per altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata, ed è sottoposta a *referendum* limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi".

⁵⁴ Emendamento 4.31.

potestà legislativa esclusiva in un elenco non amplissimo di materie, mentre la potestà legislativa concorrente si gonfia a dismisura, e si crea una nuova categoria di potestà legislativa regionale residuale ed esclusiva. Si cancella il concetto di interesse nazionale, invisibile ai regionalisti dell'epoca. Si cancellano i controlli preventivi sugli atti di regioni ed enti locali. Si prevedono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali affidati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, con ciò implicitamente introducendo in Costituzione il concetto di una diversità costituzionalmente compatibile, per quel che essenziale non è ed è pertanto rimesso alla legge di ciascuna regione.

Per quanto in specie riguarda Nord e Sud, si elimina il richiamo al Mezzogiorno e le Isole contenuto del testo originario del 1948. Il cambiamento è profondo e non casuale, come dimostra il lungo percorso iniziato alla fine degli anni '80. E lo dimostra anche l'art. 116, con il richiamo a forme particolari e ulteriori di autonomia a richiesta, di cui forse al momento non si valuta appieno il potenziale impatto.

La riforma non previene né impedisce il *remake* del film secessionista. Nel settembre 2011 a Venezia, parlando al "popolo padano", Bossi rispolvera il totem della secessione, alludendo a una via democratica e referendaria⁵⁵. Il Presidente Napolitano risponde subito che agitare ancora la bandiera della secessione significa porsi fuori della storia e della concreta realtà del mondo d'oggi⁵⁶. Reguzzoni, capogruppo leghista alla Camera, obietta che al di sopra del

⁵⁵ *E Bossi rilancia: referendum per secessione*, in www.repubblica.it, 19 settembre 2011.

⁵⁶ *Napolitano: "Chi parla di secessione è fuori dalla storia e dalla realtà"*, in www.repubblica.it, 20 settembre 2011.

Capo dello Stato c'è il popolo sovrano, e che esiste il principio di autodeterminazione dei popoli⁵⁷. Il 30 settembre 2011 a Napoli, parlando agli studenti e ai docenti della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, Napolitano rincarava la dose: non esiste un popolo padano; è ridicolo rispolverare uno Stato lombardo-veneto; fin quando si strilla su un prato va bene, ma se si andasse oltre lo Stato non potrebbe non reagire⁵⁸. La protesta dei leghisti si alza violenta⁵⁹. Parole minacciose e destabilizzanti, quelle di Napolitano⁶⁰.

Sono passati anni, ma è forte l'assonanza con i toni e gli argomenti, e la sostanza del problema rimane. Del resto, forse non tutti sanno che la Lega di Salvini, con l'art. 1 dello statuto approvato il 12 ottobre 2015⁶¹, assume come finalità "il conseguimento dell'indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica Federale indipendente e sovrana". All'art. 2 si auto-definisce "confederazione composta dalle seguenti Nazioni costituite a livello regionale": "Alto Adige – Südtirol; Emilia; 3. Friuli – Venezia Giulia; Liguria; Lombardia; Marche; Piemonte; Romagna; Toscana;

⁵⁷ *Secessione, la Lega contro Napolitano "Il popolo sovrano conta più di lui"*, in www.repubblica.it, 21 settembre 2011.

⁵⁸ *Secessione, Napolitano durissimo con la Lega "Gridano sui prati, popolo padano non esiste"*, www.repubblica.it, 30 set. 2011.

⁵⁹ Nel senso invece di uno scarso consenso alle tesi secessioniste nello stesso elettorato leghista Diamanti, *Piuttosto della crisi meglio la secessione*, *La Repubblica*, 19 settembre 2011 pagina 1.

⁶⁰ *Napolitano insiste: "Il Paese o cresce insieme o non cresce"*. *Rivolta della Lega*, *Il Fatto quotidiano*, 1 ott. 2011; *Calderoli pizzica Napolitano. Riforma o autodeterminazione*, *Libero-news.it*, 1 ott. 2011.

⁶¹ <https://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/Statuto.pdf>.

Trentino; Umbria; Valle d'Aosta – Vallée d'Aoste; Veneto”.

Il regionalismo differenziato a trazione leghista oggi vuole leggere l'art. 116 senza considerare in alcun modo il complessivo sistema costituzionale in cui esso si inserisce. È una lettura che non tiene conto del presidio tuttora fortemente dato nella Costituzione, anche dopo la riforma del 2001, ai principi di eguaglianza e solidarietà che per alcuni sono sinonimi di furto e accattonaggio. E dunque a questa lettura va data la ferma risposta negativa di sempre.

6. I referendum del lombardo-veneto

Approvata la riforma del Titolo V, partono ben presto i tentativi di attivare il percorso di cui all'art. 116. La Toscana nel 2003, la Lombardia e il Veneto nel 2006-2007, il Piemonte nel 2008 adottano atti prodromici alla stipula di un'intesa, che rimangono lettera morta⁶². Nel 2007 il Consiglio dei ministri approva un disegno di legge per l'attuazione dell'art. 116, co. 3, che non vede poi la luce. È interessante però notare che nel testo manca qualunque riferimento alla inemendabilità del ddl governativo, che invece oggi si pretende⁶³. Successivamente, la legge 147/2013, art. 1 co. 571, definisce la parte iniziale del procedimento, disponendo che la proposta della regione deve essere presentata al presidente del consiglio e al ministro per gli affari

⁶² Una documentazione in ISSIRFA, L'autonomia asimmetrica delle Regioni ordinarie, <http://www.issirfa.cnr.it/l-autonomia-speciale-delle-regioni-ordinarie.html>.

⁶³ Senato della Repubblica, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier. N. 565, novembre 2017, pag. 12.

regionali, e che il governo è tenuto ad attivarsi sulla proposta entro sessanta giorni dalla richiesta. Il termine è ordinatorio, e in ogni caso la legge prescrive solo l'attivazione, senza disporre alcun dettaglio per il prosieguo del procedimento così iniziato o termine per la sua conclusione.

Il nuovo contesto normativo è comunque applicabile alle rinnovate iniziative regionali. La Regione Veneto approva le leggi 15/2014 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto)⁶⁴. La Corte costituzionale dichiara una illegittimità parziale, censurando tutti i quesiti referendari ipotizzati, salvo uno⁶⁵: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". Il che può sembrare ovvio, in vista dell'introduzione in Costituzione dell'art. 116, comma 3. Ma non è così.

La Corte ricorda come sia costantemente affermato nella sua giurisprudenza che "i referendum regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 496 del 2000, n. 470 del 1992)". Ma evidentemente non coglie che il referendum in questione coinvolge scelte formalmente non costituzionali, ma di certo tali da modificare nella sostanza profondamente l'assetto dei rapporti Stato-Regione definito nella Costituzione.

⁶⁴ Sulle quali il Governo promuove questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente in riferimento agli artt. 3, 5, 116, 117, 119 e 138 della Costituzione, nonché agli artt. 26 e 27 dello Statuto del Veneto, e in riferimento agli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost., nonché, con riguardo all'art. 4 della legge 16, in riferimento all'art. 81 Cost.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 118/2015. Il quesito referendario assolto da censure è il seguente: «che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

È o non è di livello costituzionale una scelta che si in-
nesta in una decostituzionalizzazione del catalogo delle
potestà legislative statali e regionali posto dall'art. 117?
Perché così sembra appunto da qualificare la modifica-
zione di quel catalogo apportata con uno strumento nor-
mativo che è pur sempre una legge ordinaria, ancorché
rinforzata. Né sembra essere decisivo che il referendum
non sia direttamente modificativo del catalogo anzi-
detto, ma si presenti come un passaggio strumentale al
realizzarsi di quella modificazione. Il che anzi suggerisce
anche che la Corte avrebbe potuto cogliere che si trat-
tava di una iniziativa volta esattamente al fine che la
stessa Corte aveva censurato nella sua precedente giuri-
sprudenza: incidere sulla decisione di organi costituzio-
nali⁶⁶. La prova di ciò è proprio nella non necessità del
referendum, non utilizzato ad esempio dalla Regione
Emilia-Romagna. E dunque perché svolgerlo se non per
operare una pressione sugli organi costituzionali titolari
ultimi del potere di decisione?⁶⁷ La Corte si limita invece
a osservare⁶⁸ “che non vi è alcuna sovrapposizione tra la
consultazione popolare regionale e il procedimento di cui
all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà
svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente at-
tivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione
regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed

⁶⁶ Cfr. in specie sent 470/1992.

⁶⁷ Lo dirà con parole chiare Bonaccini, presidente dell'Emilia-Ro-
magna, al momento della firma il 28 febbraio 2019: “Il futuro Parla-
mento e il futuro Governo non potranno non tener conto di questo
accordo preliminare. È un fatto molto importante”, [https://it.euro-
news.com/2018/02/28/monitoraggio-autonomia-lombardia-e-ve-
neto-cosa-succede-dopo-il-referendum](https://it.euro-news.com/2018/02/28/monitoraggio-autonomia-lombardia-e-ve-neto-cosa-succede-dopo-il-referendum).

⁶⁸ Punto 8.3 del *diritto*.

esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.". Il che è vero secondo una lettura formale, ma non nega l'intento di influenzare e orientare le successive scelte degli organi costituzionali chiamati a decidere.

La Corte dichiara la illegittimità costituzionale della legge del Veneto per tutti gli altri quesiti. In particolare, per quello sulla trasformazione del Veneto in regione a statuto speciale, perché coinvolge scelte di livello costituzionale. E per quello che riguarda il trattenere presso la regione almeno l'80% del gettito tributario per l'attinenza alla materia tributaria e, quel che più conta qui, perché "I quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette referendum, nemmeno consultivi"⁶⁹.

Ma la lesione si attua, se pure in modo non esplicito e visibile, con lo stesso referendum, che si svolge il 23 ottobre 2017. La pressione sugli organi costituzionali è consapevole e voluta. La prova è data dal fatto che la campagna referendaria è tutta svolta sul tema dei "soldi del Nord al Nord", come avrebbe detto Bossi. E il 20 novembre 2017 il

⁶⁹ Punto 8.4 del *diritto*.

Consiglio regionale del Veneto approva una proposta di legge statale ai sensi dell'art. 121 Cost. che vorrebbe riconoscere alla regione il 90% del gettito Irpef; Ires e IVA⁷⁰. Una misura addirittura superiore a quella che la Corte aveva giudicato costituzionalmente intollerabile. Una proposta inaccettabile e insostenibile⁷¹, ma di sicuro tale da

⁷⁰ <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDcr.aspx?id=357470>.

⁷¹ Lo argomenta con assoluta chiarezza G. PISAURO, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in audizione il 29 novembre 2017 presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati, rispondendo alla domanda su cosa accadrebbe se tutte le regioni trattenessero i nove decimi dei proventi tributari maturati sul territorio (corsivi aggiunti): “Vi dico il risultato finale. *Il modello delle regioni a statuto speciale non è replicabile*. Questo è ovvio. *Il modello delle regioni a statuto speciale può funzionare se riguarda piccole realtà. Non può funzionare applicato a tutto il Paese*. È un fatto quasi banale, ma entriamo nel dettaglio.

Se ciascuno trattiene i propri nove decimi, rimane un decimo. Questo già è abbastanza chiaro. Tanto per fare un esempio, lo squilibrio annuale tra prestazioni e contributi per la previdenza è di 80-90 miliardi. Abbiamo visto i flussi totali, quindi già, come diceva giustamente l'onorevole Misiani, non si pagano più le pensioni, ma questo non basta. Quali altre conseguenze si avrebbero?

Quel decimo non basterebbe a pagare le spese generali dell'amministrazione statale. Immagino che lo Stato rimarrebbe. È inutile che vi dica che difesa, ordine pubblico e sicurezza rappresentano complessivamente un altro 7 per cento della spesa, più o meno, senza contare gli interessi. Poi ci sono gli interessi ovviamente, che qualcuno dovrà pagare. Si può anche immaginare che ognuno prenda una parte del debito. C'è un ulteriore elemento, forse sottovalutato. Ovviamente, se tutti trattengono i nove decimi, io devo immaginare una qualche asimmetria. Se andate, per esempio, a pagina 12 della nota, vedrete spese e entrate. Possono verificarsi due casi: o una regione spende più dei nove decimi dei tributi erariali più le altre entrate o spende di meno.

illustrare al di là di ogni ragionevole dubbio gli obiettivi politici perseguiti. Nella risoluzione che accompagna la proposta si dice anche che si punta a una autonomia sul modello di Trento e Bolzano: l'equivalente di quella scelta di livello costituzionale che la Corte aveva censurato nel quesito referendario⁷².

Anche la Lombardia svolge un referendum, in simultanea con il Veneto, mentre l'Emilia-Romagna avvia il percorso il 3 ottobre 2017 con la risoluzione n. 5321⁷³ del

Chi spende meno dei nove decimi dei tributi erariali? Sono le regioni del Nord, che hanno un residuo fiscale positivo. *Loro potrebbero corrispondentemente aumentare la spesa, o perlomeno mantenere i livelli attuali.*

Le regioni del Sud spendono più dei nove decimi, anche più dei dieci decimi. Che effetto avrebbe questo se dovessero far conto solo sui nove decimi? Ovviamente, una diminuzione della loro spesa. Qual è il limite massimo? Vi faccio un esempio. La Calabria oggi ha un residuo fiscale di 3.012 euro pro capite e quel residuo sparirebbe. Potrebbe spendere al massimo quello che incassa.

Nove decimi è un caso estremo, ma anche immaginando percentuali più basse, ma comunque tali da ridurre i residui fiscali che osserviamo adesso, ciò comporterebbe necessariamente una variazione degli standard delle varie politiche (istruzione, sanità e così via) garantite dallo Stato centrale su tutto il territorio nazionale. È matematico. È chiaro che avrebbe quest'effetto di insostenibilità dal punto di vista del finanziamento di tutte le altre spese che non vi rientrano e non sono coperte dai tributi. Sarebbe un disegno completamente diverso del nostro sistema”.

⁷² Lo stesso richiamo alle province di Trento e Bolzano sarà poi fatto dalla ministra Stefani, appena nominata, https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/18_giugno_02/autonomia-stefani-avverteo-si-fa-o-salta-governo-20e980a8-662c-11e8-b383-0d5eb15e59cc.shtml.

⁷³ <https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/struttura/servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/ultima->

Consiglio regionale, che impegna la giunta ad avviare il negoziato con il governo ai fini dell'intesa di cui all'art, 116, co. 3.

7. Un pre-accordo che non si doveva firmare

Per la Lombardia e il Veneto il nesso strumentale con la campagna elettorale incombente per il voto regionale è chiaro. Ma il fine politico di per sé non rileva ai fini dell'avvio del negoziato, che non può essere eluso, ai sensi della legge 147/2013 prima citata. Rileva invece che il negoziato avviato arrivi il 28 febbraio 2018 alla firma di un pre-accordo tra il governo e i presidenti delle regioni richiedenti⁷⁴.

Il 28 dicembre 2017 Il Presidente della Repubblica aveva sciolto le Camere, e conseguentemente il Consiglio dei ministri aveva fissato le elezioni per il 4 marzo 2018. Da quel momento il governo rimaneva in carica per l'ordinaria amministrazione o – come usualmente si dice – per gli affari correnti. Sono formule in qualche misura sfuggenti. Ma indicano univocamente che il perimetro dei poteri del governo si restringe, per l'ovvio motivo che non esiste più il rapporto fiduciario che sostiene la pienezza di quei poteri. Un punto di elasticità si trova laddove ci siano questioni urgenti e indifferibili da affrontare. Ma tale certo non è la questione del regionalismo differenziato. Che invece è relevantissima e indubbiamente tale da richiedere un governo nella pienezza dei poteri, sorretto da un rapporto fiduciario e politicamente responsabile. La trattativa con le regioni avrebbe dovuto

[seduta/sedute-precedenti/2017/sedute-del-3-10-2017/atto-di-indirizzo-1/risoluzione-oggetto-n-5321.](#)

⁷⁴ V. i testi nella documentazione allegata.

quanto meno essere sospesa al momento dello scioglimento delle Camere, e rinviata per il prosieguo all'approvazione del voto di fiducia al governo in carica da parte delle camere di nuova elezione.

Invece, risulta dall'accordo preliminare con il Veneto che la trattativa si svolge con tavoli tecnici tenuti nel dicembre 2017 ed anche il 10 e 18 gennaio 2018, a Camere già formalmente sciolte. Si attesta altresì che le parti convengono che "debba essere riconosciuta la rilevanza del percorso intrapreso rispetto al prosieguo dello stesso tra le istituzioni, anche successivamente al rinnovo degli organi statali". Il che equivale a dire che influire sulle future scelte è l'unico vero scopo della trattativa, per la formale impossibilità, a camere sciolte, che si realizzi nell'immediato un qualsiasi risultato concreto. Negli accordi si stipula anche che per la ristrettezza dei tempi ci si limita solo ad alcune delle materie di interesse: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro e i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Ma ci si riserva di estendere successivamente il negoziato ad altre. Mentre non si omette di stabilire che l'approvazione delle intese da parte delle camere debba avvenire secondo la prassi adottata per quelle con i culti acattolici ex art. 8 della Costituzione: è il tema della pretesa inemendabilità. Ed è davvero singolare che un governo moribondo stipuli con chicchessia una limitazione dei poteri di un parlamento futuro.

Mai si sarebbe dovuto giungere alla firma di un pre-accordo. Bene si comprende che la parte leghista spinga per chiudere prima del voto per avere un forte argomento di campagna elettorale. Ma qual è l'interesse della parte governativa ad accettare la sollecitazione rinunciando ad opporre l'ovvio argomento della mancanza di legittimazione

a stipulare, e della conseguente necessità di mettere la questione nelle mani del futuro governo sorretto dalla fiducia parlamentare?

Il punto è in specie rilevante perché nei tre pre-accordi stipulati si considera anche la questione delicatissima delle risorse. Non si fissano percentuali, ma si usa una formula che è comunque volta a garantire che i soldi del Nord rimangano al Nord⁷⁵. Si prevede infatti il principio della compartecipazione ai tributi erariali; il superamento della spesa storica e la determinazione di fabbisogni standard riferiti, oltre che alla popolazione, al gettito dei tributi maturati nel territorio, e la garanzia di un livello dei servizi mai suscettibile di diminuzione. Si prevede una riserva sui fondi infrastrutturali. Si concorda che la assegnazione delle risorse sia affidata a una commissione paritetica Stato-Regione, e sia dunque sottratta a un percorso parlamentare. Sono

⁷⁵ L'art. 4, uguale per i tre pre-accordi, dispone: "Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo stato alla Regione saranno determinate da una apposita Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'Intesa, in termini: a) di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto di posto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione; b) di spesa sostenuta dallo stato nella Regione (quale criterio da superare in via definitiva), riferita alle funzioni trasferite o assegnate; c) di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa, e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi".

elementi che hanno fatto gridare alla “secessione dei ricchi”, alla creazione di steccati insuperabili tra cittadini di serie A e di serie B, alla violazione di principi fondamentali di eguaglianza e di tutela dei diritti. A questo si aggiunge la previsione che le intese siano Approvate in parlamento secondo la prassi adottata per i culti acattolici, e cioè con un voto – sì o no – di mera ratifica e rimanendo preclusi gli emendamenti.

Non c'è modo di far rientrare tutto questo in un concetto pur larghissimo di ordinaria amministrazione. È dunque indiscutibile che la firma dei pre-accordi sia in violazione di una prassi che racchiude una regola basilare pur se non scritta di correttezza costituzionale. Perché si vuole firmare ad ogni costo, a pochi giorni dal voto? Probabilmente, la ragione è la stessa che spinse all'approvazione nel 2001 di una riforma costituzionale a colpi di maggioranza sul finire della legislatura: l'illusione che potesse servire a guadagnare qualche voto in aree in cui le forze di governo erano in evidente affanno. Illusione vuota oggi come fu allora: la stipula viene assunta trionfalmente come un successo da parte dei governatori leghisti, che nel guadagno in autonomia e risorse hanno trovato una carta vincente nella propria campagna elettorale. Questa è una lettura in chiave di stupidità politica.

La voce del sottosegretario Bressa, che tratta e firma per il governo, si mostra flebile. Solo a tratti emerge una sua resistenza alle richieste di Zaia, come quando la stampa riporta un suo invito ad abbandonare la richiesta sul totale delle 23 materie⁷⁶. Forse si può dubitare anche di una

⁷⁶ [https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/autonomia%20tavolo rinviato zaia bressa sappada vaccini-3385233.html](https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/autonomia%20tavolo%20rinviato%20zaia%20bressa%20sappada%20vaccini-3385233.html).

captatio pre-elettorale personale del sottosegretario: di Belluno, eletto più volte con il PD in Trentino-Alto Adige, ancora candidato PD nella stessa regione per le elezioni 2018, rieletto, poi passato nel gruppo Autonomie. Ma se anche fosse vero, non è pensabile che per una vicenda così rilevante, e così risonante sulla stampa del Nord, il governo nel suo complesso fosse inconsapevole o in dissenso. Del resto, se si fosse trattato di uno spot preelettorale, individuale o di gruppo, sarebbe bastato un avvio formale della trattativa ai sensi della legge 147/2013, o anche una firma *ad pompam* su un accordo sufficientemente generico nei contenuti da non pregiudicare i successivi svolgimenti, e tuttavia idoneo a guadagnare qualche visibilità sui media locali. Invece, si vuole il contrario, e i contenuti sono pesanti. Si punta a condizionare il dopo-voto.

8. La mistificazione: i soldi del Nord al Nord

La palese forzatura operata firmando i pre-accordi a camere sciolte e a pochi giorni dal voto merita una riflessione ulteriore. Il peso assai rilevante dei contenuti stipulati toglie credibilità alla ipotesi che si sia trattato di una mera distrazione della parte governativa, o di una banale *captatio benevolentiae* in chiave pre-elettorale. La pressione delle regioni richiedenti – in specie Lombardia e Veneto – era forte e chiaramente volta ad un utile da riscuotere nella competizione politica locale. Ma perché il governo cede alla spinta?

Una conclusione razionale è che la parte governativa accede alla richiesta di una sollecita firma perché nella sostanza condivide il quadro degli interessi e delle richieste rappresentato dall'altra parte. Anche a Palazzo Chigi si

assume la prospettiva di costruire un'armatura normativa di sostegno alle regioni più forti, sottraendo competenze allo Stato centrale e risorse alla restante parte del paese⁷⁷. È un cambio di paradigma di grande portata, perché il maggiore partito del centrosinistra in quel momento al governo abbandona l'assunto, centrale nella Costituzione e nella politica repubblicana, che la riduzione del divario Nord-Sud sia un obiettivo da perseguire. Un obiettivo fisiologicamente e necessariamente legato al principio personalistico posto alla base del patto costituzionale. La centralità della persona umana porta con sé l'eguaglianza nei diritti, a prescindere dalla residenza.

In realtà con la firma dei pre-accordi il cambio di paradigma emerge a visibilità e assume la consistenza di un disegno politico, che il voto ormai imminente dovrà confermare o smentire. Ma dalle argomentazioni fin qui svolte è evidente che la firma dei pre-accordi rappresenta anche l'esito di un processo da tempo in atto. Già la riforma del 2001, come abbiamo ricordato, emblematicamente cancella il richiamo al Mezzogiorno e alle isole, e introduce con i livelli essenziali delle prestazioni il principio di una diversità costituzionalmente compatibile nei diritti fondamentali. Ma disegna comunque un quadro in cui esistono supporti per l'unità del paese: perequazione, solidarietà

⁷⁷ Argomenta G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, 2019, pag. 25 s., che la crisi ha rafforzato nelle classi dirigenti di Lombardia e Veneto (ma anche in Emilia), "l'idea che sia necessario disporre autonomamente della parte maggiore possibile del gettito fiscale generato nei propri territori, anche mettendo in secondo piano i principi di costituzionali di eguaglianza fra tutti i cittadini italiani", essendo assai più importante "promuovere la competitività delle aree già più forti del paese, piuttosto che puntare ad un rilancio dell'intera economia nazionale".

territoriale, finanziamento integrale delle funzioni per regioni ed enti locali (art. 119). Un disegno poi integrato dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale, che implementa i concetti di fabbisogni e costi standard.

Il quadro descritto rimane però lettera morta. Non sono definiti i LEP, insieme ai costi e fabbisogni standard, e nella complessiva inattuazione del quadro normativo viene richiesto con forza dalle regioni del Nord il recupero del cd residuo fiscale. È una versione appena ripulita dello slogan di Bossi sui soldi del nord al nord. Le regioni del Nord – si dice – danno allo stato in termini di proventi tributari assai più di quanto ricevono in termini di risorse pubbliche. Quindi devono avere un ritorno maggiore, anche perché il Mezzogiorno è assistenzialista, sprecone, accattone, clientelare, malavitoso. Meglio dare le risorse a chi ne ha in primo luogo diritto, e poi comunque le userà meglio. Per chi ama l'eloquio elegante, il termine è "efficientamento".

È qui il nucleo fondamentale della grande mistificazione. Il concetto stesso di residuo fiscale non trova spazio in Costituzione. Lo afferma con chiarezza la Corte costituzionale⁷⁸, rigettando un ricorso del Veneto argomentato con la violazione dell'art. 119 Cost. per "l'esorbitante residuo fiscale" della Regione. La Corte afferma seccamente che "il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost.". Afferma altresì che "il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, ... di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale. Data la struttura fortemente accentrata, nel

⁷⁸ Corte cost., sent. 69/2016.

nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego”.

È del tutto evidente la difficoltà di imputare la produzione del provento fiscale a questo o quel territorio, in presenza di un mercato fortemente integrato, dove ad esempio una parte consistente del fatturato delle imprese del Nord viene dalla vendita di beni e servizi nel Mezzogiorno. Supponiamo che l'impresa A venda all'impresa B un semilavorato, che questa trasforma nel prodotto finito, inviato poi a una impresa C che lo commercializza vendendolo nel territorio in cui si trova l'impresa A. Dove si produce la ricchezza? Il luogo in cui si pagano le tasse è solo una scelta convenzionalmente dettata dalla norma, e non definisce il prodursi reale della ricchezza⁷⁹. Da altro punto di vista, dovrebbe o no essere conteggiato come ritorno al territorio di risorse pubbliche il pagamento di interessi sul debito pubblico, i cui titolari sono concentrati per residenza nelle

⁷⁹ Lo chiarisce Pisauro, presidente dell'Ufficio parlamentare per il bilancio, nella *Relazione* presentata per l'audizione presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati il 22 novembre 2017, per cui la spesa pubblica “potrà essere attribuita alle regioni (i) in base alla localizzazione dei fornitori di fattori produttivi (destinatari del flusso finanziario che li acquista), (ii) in base alla regione in cui i fattori acquistati vengono fisicamente impiegati dalle Amministrazioni pubbliche per produrre beni e servizi per la popolazione o, ancora, (iii) in base a chi da ultimo beneficia del bene o servizio prodotto”. I tre criteri possono o meno coincidere.

regioni del Nord⁸⁰? O un investimento fatto da un soggetto formalmente privato, ma partecipato o controllato dallo Stato, come le Ferrovie? E che dire dell'esempio fatto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza da ultimo citata, quando ricorda che il Veneto nei primi dieci anni del secolo è la regione maggiormente beneficiaria dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione di infrastrutture strategiche di interesse nazionale?

Si spiega così come siano molte e divergenti le statistiche sulla distribuzione delle risorse pubbliche nel paese, che contribuiscono alla confusione nel dibattito in corso.

9. *L'operazione verità: i soldi del Sud al Sud*

Per ritrovare la via smarrita bisogna partire dalla premessa che l'architrave del sistema – come disegnato dalla Costituzione – è la persona umana, titolare di uguali diritti e doveri ovunque risieda. Non esistono, da questo punto di vista, territori più ricchi o più poveri, ma solo luoghi in cui risiedono cittadini che guadagnano di più o di meno. Non esistono territori che abbiano diritto a un ritorno maggiore o minore delle tasse pagate, perché quelle tasse saranno state pagate da tutti – ovunque residenti - in base alle stesse norme e nella stessa misura in rapporto al proprio reddito. Il soggetto pubblico che raccoglie i proventi tributari non è chiamato a garantire che alcuni cittadini per avere guadagnato di più e pagato più tasse stiano meglio di

⁸⁰ Sul punto v. in specie A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2/2018. Sul punto del residuo fiscale v. anche G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., pag. 32 ss.

altri, ma al contrario che tutti abbiano tendenzialmente un pari livello di beni o servizi, redistribuendo a tal fine la ricchezza prodotta.

Questa è teoria. Ma cosa è successo davvero negli anni della inattuazione dei precetti del Titolo V riformato, e della legge 42/2009? Ce lo dice un libro recente, che val la pena di citare⁸¹. La tesi è che nelle scelte di fatto adottate per la distribuzione delle risorse nel paese ci sia stato un sottofinanziamento del Mezzogiorno. Un indirizzo – nella lettura dell'autore – consapevole e voluto, tale da costituire un disegno politico vero e proprio. In tale ipotesi, la spinta verso il regionalismo differenziato, la stipula dei pre-accordi e tutto quel che ne è seguito sarebbero null'altro che la conclusione razionale e in certo senso inevitabile del disegno medesimo.

Gli esempi sono molti, analitici e documentati, e non è possibile qui ripercorrerli tutti. Ma certo colpisce il racconto⁸² di come nel 2010 la distribuzione delle risorse del fondo sanitario nazionale venga legata al parametro dell'età della popolazione residente, con esclusione di qualsiasi altra variabile connessa alle condizioni socioeconomiche. Venivano dunque favorite con maggiori risorse le regioni con più anziani e più alta età media. Con l'effetto che regioni con una minore aspettativa di vita avrebbero ricevuto meno risorse in quanto le morti premature avrebbero abbassato l'età media e il numero degli anziani. Con la paradossale conseguenza che cittadini chiamati a pagare a pagare le stesse tasse avrebbero avuto un ritorno inferiore nel servizio sanitario, tale da incidere persino sulla durata

⁸¹ M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubbettino, 2018.

⁸² Si legge in M. ESPOSITO, *Zero al Sud*, cit., pag. 31 s.

della vita e sulla possibilità di investire in una sanità volta ad allungarla. Le minori risorse attribuite avrebbero ad un tempo contribuito ad abbreviare la vita di alcuni e ad allungare quella di altri.

Non desta meraviglia che le regioni con minore aspettativa di vita fossero allora – e siano tuttora - nel Sud, e che la cosa fosse a tutti nota nel momento in cui si decidevano i parametri per la distribuzione delle risorse. Il sottofinanziamento della sanità nel Mezzogiorno contribuisce in misura significativa al fenomeno del cd “turismo sanitario”, che vede un flusso di pazienti verso le (presuntivamente) migliori cure ottenibili al Nord. L’ulteriore paradosso è che tale richiesta diventa un elemento di equilibrio nei conti dei sistemi sanitari riceventi, e contribuiscono a rendere quelle regioni più “virtuose”. Non è difficile allora capire dove possano esserci le maggiori resistenze a un effettivo superamento nel gap di dotazioni infrastrutturali. Ovviamente, non mancano i casi di mala amministrazione, che vanno perseguiti senza fare sconti ad alcuno. Ma, a leggere le cronache, sono equamente distribuiti in tutto il paese, e da soli non bastano a spiegare la realtà.

Nemmeno desta meraviglia il fatto che ci siano in Italia bambini che non hanno diritto all’asilo nido. Casoria è un grosso comune di 80000 abitanti nell’hinterland napoletano, con circa 2200 bambini in età di asilo nido. Ma di asili nido nemmeno uno. E quel che più conta, per i conti pubblici a Casoria il fabbisogno di asili nidi è misurato a zero. Quindi i bambini di Casoria sono di fatto privati non solo dell’asilo nido, ma anche del diritto ad averlo⁸³.

⁸³ Per meglio cogliere le ripetute ipocrisie tecniche e politiche alla base dei fabbisogni zero per gli asili nido e non solo, v. M. ESPOSITO, *Zero al Sud.*, cit, part. pag. 48 e seguenti.

L'arcano viene con chiarezza spiegato dalla in una recentissima audizione della Sose⁸⁴ presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale⁸⁵. Oggetto dell'audizione era la determinazione dei fabbisogni standard, elemento essenziale per una equilibrata assegnazione delle risorse pubbliche⁸⁶. Si commisurano le risorse a quanto è necessario per lo svolgimento delle funzioni in una condizione di efficienza adeguata. Ripetutamente nel corso dell'audizione i responsabili Sose spiegano che per i servizi a domanda individuale non obbligatori il fabbisogno è convenzionalmente misurato a zero⁸⁷. Si tratta di settori

⁸⁴ Soluzioni per il sistema economico Spa, società partecipata dal Tesoro e da Banca d'Italia, *partner* metodologico del MEF per l'analisi strategica dei dati in materia tributaria e di economia di impresa, che ha il compito di definire costi e fabbisogni standard.

⁸⁵ *Audizione* del 21 marzo 2019.

⁸⁶ Concetto così definito nel corso dell'audizione dall'amministratore delegato della Sose: "Tecnicamente i fabbisogni standard non fanno altro che stimare statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente, in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti sociodemografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi. In altri termini, cerchiamo di capire il reale bisogno di un territorio sulla base di una serie di caratteristiche che incidono su quel territorio. A che cosa servono questi fabbisogni standard? ... la cosa principale è che permettono di determinare un'equa distribuzione delle risorse, perché significa sostanzialmente che io assegno risorse sulla base di quello che dovrebbe essere il reale fabbisogno per quel particolare territorio. Permettono anche di valutare se le risorse stanziare sono sufficienti a garantire l'erogazione delle funzioni assegnate. Permettono di monitorare il livello delle prestazioni effettivamente erogate, di stabilire se le risorse necessarie consentono di garantire i servizi in modo uniforme e, infine, cosa non banale, forniscono al decisore politico una serie di elementi per valutare quali servizi sono obbligatori e quali no".

⁸⁷ Sose, *Audizione*, cit., part. pag. 14 e 18.

di primario rilievo per la qualità della vita, come gli asili nido, le mense e i bus scolastici, l'assistenza agli anziani, il trasporto pubblico locale. In altri termini, se il servizio non è prestato, per i conti pubblici vale zero. Non si generano fabbisogni per quello che non c'è. Casoria ha fabbisogno zero per gli asili nido perché non ne ha nemmeno uno. E perché questo cambi ci vuole una scelta del decisore politico.

Non si tratta di una querelle filosofica. Casoria riceve meno trasferimenti perché ha fabbisogno zero per gli asili nido. Ovviamente, sarebbe stata possibile una scelta diversa, ad esempio facendo simulazioni con riferimento a medie nazionali, o standard internazionali. Ma la scelta di azzerare il fabbisogno era probabilmente funzionale allo scenario della crisi economica e della finanza pubblica, e all'obiettivo di ridurre la spesa. Azzerare il fabbisogno significa tagliare i trasferimenti. E anche qui non desta meraviglia che il Sud sia costellato di zero, largamente primatista rispetto al Nord nei servizi non prestati e dunque azzerati nel fabbisogno.

Adesso forse cominciamo a capire perché i LEP non sono stati mai fissati. I livelli essenziali delle prestazioni per i diritti civili e sociali sono uno dei pilastri fondamentali dell'architettura disegnata nel Titolo V riformato. E sono con ogni evidenza il primo mattone su cui costruire il complesso edificio del federalismo fiscale. Come si potrebbe, infatti, determinare un fabbisogno e un costo se non definendo in premessa le funzioni da assolvere e le esigenze da soddisfare? Ma i LEP sono ovviamente in radicale contraddizione con un fabbisogno misurato a zero per la mancanza del servizio. Se si definissero i LEP, non sarebbe mai possibile stabilire che i bambini di Casoria non hanno diritto all'asilo nido. Bisognerebbe stabilire una soglia di servizio

comunque da assicurare, ad esempio a una certa percentuale dei bambini in età utile. Ma questo condurrebbe alla impossibilità di segnare nei conti pubblici: zero fabbisogno. E su questa premessa Casoria avrebbe titolo a maggiori trasferimenti.

Dai conti pubblici reali – non quelli sognati da Zaia & co. – viene fuori che il Sud non prende più soldi e non succhia il sangue del Nord, ma al contrario è sotto-finanziato per profili essenziali⁸⁸. Per occultare questa realtà si ricorre anche a vere e proprie rappresentazioni teatrali, come quella – notissima, e ampiamente citata - del costo della siringa maggiore al Sud rispetto al Nord. Ma di rappresentazioni si tratta, smentite dai fatti⁸⁹.

Il vero ostacolo alla determinazione dei LEP è da vedere nel fatto che metterebbero in chiaro la necessità di un travaso di risorse dal Nord al Sud, e non viceversa. E la mancata fissazione dei LEP determina a cascata la impossibilità di definire i fabbisogni standard oppure, come nel caso di Casoria, la possibilità di misurarli a zero. I veri controinteressati all'attuazione del quadro complessivo del federalismo fiscale non si trovano nel Sud straccione che vuole continuare a sottrarsi a ogni regola, ma nel Nord che vuole continuare a mantenere quel che ha. In un regime di invarianza di spesa fissare i LEP condurrebbe alla richiesta al Nord di rinunciare a una parte del proprio benessere. Ed è qui il

⁸⁸ Si evince con chiarezza da quanto dice la Sose, *Audizione*, cit., part. pag. 9, laddove si afferma che “non è assolutamente vero che nei comuni del sud si spenda più che nei comuni del nord”.

⁸⁹ Come racconta M. ESPOSITO, *Zero al Sud*, cit, pag. 28 s., che espone le sistematiche e volute ipocrisie nella distribuzione delle risorse nel quadro di un federalismo fiscale per anni mai correttamente perseguito e attuato, ed invece strumentalmente volto alla penalizzazione del Sud.

blocco alla piena attuazione del disegno posto dalla Costituzione e dalla legge 42 del 2009.

Ora possiamo tornare con maggiore consapevolezza alle tecnicità del regionalismo differenziato. In tutte le versioni delle intese – preliminari, non ufficiali, concordate – la parte delle risorse è strutturata su tre step successivi: lo storico, un transitorio per definire LEP e fabbisogni standard, un regime predefinito di privilegio fiscale nel caso in cui non si facciano nei termini previsti LEP e fabbisogni standard.

Il richiamo al cd “storico”, e cioè all’assegnazione di risorse in misura identica a quella in atto, è sempre prospettato, per rassicurare i timorosi, nella chiave del “non cambia nulla”. Ma è un miserabile inganno, o al meglio una mezza verità. Non si dice, infatti, che con lo storico Casoria continuerà a non avere alcun asilo nido. La carenza nel Sud di servizi e infrastrutture rimarrebbe tal quale, senza alcuna prospettiva di superamento.

Il richiamo al transitorio è apparentemente interessante, perché è il tempo in cui bisognerebbe completare l’architettura del federalismo fiscale e portare il nuovo titolo V su solide basi di perequazione e solidarietà in un quadro di efficienza. Ma certo non si potrebbe prendere il fabbisogno come oggi è definito, dal momento che ancora una volta Casoria rimarrebbe a zero asili⁹⁰. Bisognerebbe partire dai LEP, stabilendo preliminarmente i livelli essenziali,

⁹⁰ Cosa che la ministra Stefani ignora o dimentica, quando afferma che i fabbisogni standard “sono da anni nel nostro ordinamento e già vengono applicati ai Comuni” <https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/19-febbraio-15/autonomia-c-testo-si-scatena-rivolta-f1eec812-30f6-11e9-a827-7fddbc7108be.shtml>.

e su quelli misurare il fabbisogno⁹¹. Ma come si è dimostrato non esiste che si facciano LEP e fabbisogni standards a invarianza di spesa, come lo stesso MEF da ultimo richiede, e rimanendo tutto eguale. Si potrebbero fare solo ammettendo un travaso di risorse dal paese più forte e ricco al paese debole. Non si è fatto finora. Ci sono prospettive che si faccia nel tempo breve di un transitorio?

E dunque la prospettiva vera è che dallo storico, decorso inutilmente il transitorio, si passi direttamente al regime di privilegio fiscale. In prospettiva, è questo il regime cui si punta davvero, come scenario permanente e definitivo in cui collocare il paese. Che comporti un rovesciamento dell'impianto essenziale della Costituzione del 1948, passando dalla centralità della persona a quella dei territori, poco importa.

Sono funzionali a questo rovesciamento il velo di segretezza che si è voluto imporre al lavoro sulle intese, e la preclusione all'ingresso delle altre regioni nel confronto tra tecnici del ministero e della regione. Come è funzionale il tentativo di imbavagliare il parlamento con la favola della inemendabilità (su cui v. *infra*). È legittimo vedere nei preaccordi firmati il 28 febbraio 2018 il punto di emersione di un disegno politico, più o meno consapevolmente perseguito. In tale ipotesi, è un utile obiettivo ostacolare o

⁹¹ Rileva correttamente G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., pag. 30, che la quantificazione dei LEP deve essere preliminare a quella dei fabbisogni standard. È invece una ipocrisia tecnica quella di STRADIOTTO, della Sose, in *Audizione*, cit. pag. 29, quando afferma che “senza fabbisogni standard non si riescono a determinare i LEP, perché non siamo in una situazione teorica. Abbiamo sempre il problema delle risorse disponibili”. Assume implicitamente che chi riceve più risorse debba comunque mantenerle. Ma questa è una scelta politica, non tecnica.

impedire la consapevolezza dei potenziali contro-interessati e della pubblica opinione, ed evitare confronti in cui gli equilibri auspicati possano essere censurati in termini di privilegio e prevaricazione. Un obiettivo quasi realizzato, che solo da ultimo ha incontrato un deciso contrasto da parte di studiosi e di segmenti significativi della società civile.

10. *Il silenzio del Sud*

Invece, la politica meridionale tace, o al più mostra una reazione torpida e distratta. Si può dire che non abbia colpe dirette e specifiche, perché la responsabilità dell'avvio malato del nuovo regionalismo ricade comunque su chi aveva in quei giorni il timone di Palazzo Chigi. Ma risponde per essere inerte, mentre altri premono sull'acceleratore. Ed è un peccato per cui non v'è assoluzione.

Zaia già il 26 ottobre 2017 istituisce una Consulta per seguire e sostenere il processo autonomistico⁹². Il Sud tace. Eppure, la vicenda era nota, e qualche allarme era stato subito sollevato⁹³. Una politica attenta agli interessi dei propri rappresentanti avrebbe dovuto prendere posizione con forza e immediatamente. Invece, il Consiglio regionale della Campania arriva solo il 15 gennaio 2018, a cose ormai quasi fatte, a discutere del regionalismo differenziato⁹⁴. In

⁹² D.P.G.R. 26 ottobre 2017, n. 175.

⁹³ V. ad es. il mio *Strategia secessionista della Lega*, in *Repubblica Napoli*, 28 febbraio 2018, p. VIII.

⁹⁴ <https://www.istituzioni24.it/2019/01/15/regione-campania-svoltosi-oggi-il-consiglio-straordinario-sul-regionalismo-differenziato/>.

generale, la reazione si riduce alla richiesta di aggiungere un vagone al treno già in corsa. Strategia minimale e perdente, dal momento che i meccanismi di privilegio concessi alle prime tre regioni richiedenti non possono semplicemente essere moltiplicati a dismisura per le altre, quanto meno per la insostenibilità del carico sulla finanza pubblica, e non solo. In assoluto ritardo, il 5 febbraio 2019 il Consiglio regionale campano finalmente mette a fuoco in un ordine del giorno il tema degli equilibri territoriali necessariamente da salvaguardare⁹⁵. Una lettura non benevola potrebbe suggerire che aveva ragione Dahrendorf⁹⁶, e che il ceto politico meridionale stia in realtà anticipando una frantumazione del paese ritenuta ormai inevitabile, e cerchi quindi di sgomitare per trarne comunque almeno un marginale vantaggio in termini di potere locale.

Quale che sia la lettura, manca – e mancherà a lungo – uno sforzo volto a condizionare o riorientare il processo politico in atto, creando un fronte di resistenza e coinvolgendo attori politici e sociali che pure ne avrebbero l'interesse⁹⁷. Forse le forze politiche tacciono anche per

⁹⁵ <http://www.regione.campania.it/impres/it/news/primo-piano/regionalismo-differenziato-consiglio-approva-odg-sia-attuato-con-equilibrio-ed-equita>.

⁹⁶ *Il sonno degli Stati genera Padanie*, cit. *retro*, in nota 47.

⁹⁷ E che sarebbero anche disponibili, come dimostra l'iniziativa assunta dalla Unione Industriali di Napoli, che ha avviato una riflessione a avanzato una proposta: <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-02-05/la-campania-si-mobilita-e-avanza-sua-proposta-autonomia--183826.shtml?uuid=AFccDeH>; o la preoccupazione espressa dalla CEI, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/02/06/regionalismo-differenziato-anche-la-cei-e-preoccupata-luguaglianza-vale-piu-del-reddito/4948293/>; o la forte opposizione del mondo della scuola, *Contro la regionalizzazione del sistema di istruzione #RestiamoUniti*, 13 marzo 2019; o ancora i dubbi manifestati da organizzazioni dei medici,

problemi di bassa cucina infra-partitica. Non è improbabile che laddove ci siano giunte a guida PD si esiti ad alzare un fuoco di sbarramento verso una iniziativa comunque ascrivibile a un governo PD, e alla quale partecipa una Regione come l'Emilia-Romagna, storicamente cruciale negli equilibri di quel partito. Non stupisce che in occasione della firma dei pre-accordi siano molte e autorevoli le voci trionfanti nel PD⁹⁸. Né stupiscono le ambiguità e i silenzi di M5S, che non riescono a superare l'ostacolo rappresentato dalla priorità accordata nel contratto di governo alle richieste avanzate dalle tre regioni, al punto di astenersi nel Consiglio regionale campano sull'ordine del giorno prima richiamato. Ma cosa importa di questo ai cittadini di territori potenzialmente danneggiati, e non poco, sul percorso imboccato? Devono forse considerare che nel Nord M5S si schiera a favore dell'autonomia, o che il sottosegretario M5S e lombardo Buffagni certo non scende in armi a difesa del Mezzogiorno?

Né si può ignorare che subito parte il tentativo di seppellire i pre-accordi sotto una coltre di silenzio. I testi non sono resi ufficialmente disponibili, e la stampa locale del Nord riferisce che gli stipulanti hanno concordato di tenere i contenuti riservati per non turbare il clima elettorale. Se la notizia fosse vera, sarebbe la prova indiscutibile della consapevolezza che la materia è scottante, e potenziale fonte di conflitti e polemiche. E sarebbe altresì prova della malafede di chi persegue il proprio particolare,

Manifesto dell'alleanza tra professionisti della salute per un nuovo SSN, 23 febbraio 2019.

⁹⁸ <https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/18-febbraio-28/autonomia-firmata-roma-pre-intesa-zaia-giornata-storica-9b333ea8-1c7b-11e8-ace0-858a008731ea.shtml>.

occultamente aggravando i divari e le diseguaglianze che segnano il paese.

11. Lo tsunami elettorale del 4 marzo

Il 4 marzo 2018 la geografia politica del paese viene ridisegnata nelle urne. M5s diventa il primo partito italiano, e anche la Lega conosce un forte aumento dei consensi, mentre cedono FI e PD. Soprattutto quest'ultimo partito subisce una vera e propria disfatta, anche nei territori di storico insediamento⁹⁹.

Per una parte, l'esito era prevedibile, in quanto favorito dalla legge elettorale vigente¹⁰⁰. Il cd Rosatellum viene approvato a conclusione di una tormentata vicenda, segnata da ben due pronunce di illegittimità della Corte costituzionale¹⁰¹. Di certo, sentenze di grande rilievo, che riaffermano la centralità della rappresentanza politica e del voto libero e uguale in un sistema democratico, e nella Costituzione repubblicana in specie. Tuttavia, pur ribadendo il principio, le pronunce non alzano argini insuperabili per la discrezionalità del legislatore, cui viene invece lasciato un ampio margine di intervento¹⁰². E non si può certo dire che

⁹⁹ Il Movimento 5Stelle giunge quasi al 33%, mentre il PD scende sotto il 19%. La Lega supera il 17%. Anche in Emilia-Romagna, storica roccaforte, il PD supera di poco il 26%, con la Lega sopra il 19 e M5S sopra il 27%".

¹⁰⁰ Legge 165/2017, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id%20/2017/11/11/17G00175/sg>.

¹⁰¹ Corte cost., sent. 1/2014 e sent. 35/2017.

¹⁰² Per considerazioni critiche v. il mio *Legge elettorale. Il passo di lato della Consulta*, in *il Manifesto.it*, 11 febbraio 2017; e *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza*

il Rosatellum si sottragga a dubbi e censure.

Quel che qui conta, peraltro, è l'effetto collaterale prodotto dall'impianto del Rosatellum. Non pochi lo definiscono un ritorno al proporzionale, forse anche nel senso dispregiativo di un incentivo alla ingovernabilità. Ma la realtà è diversa. Il sistema è misto, con un terzo di collegi – quota assolutamente non piccola – assegnati con un sistema maggioritario uninominale a turno unico. Una quota in grado, tra l'altro, di avere un effetto di trascinamento sulla parte proporzionale attraverso il voto congiunto. Un sistema siffatto tende a favorire in massima parte il primo partito, che prende molti collegi; in misura minore il secondo partito, che ne prende alcuni; mentre sfavorisce decisamente il terzo partito, che non ne conquista quasi nessuno.

Dunque, nel voto del 4 marzo è prevedibile il sistema elettorale favorisca anzitutto la Lega, che per la sua forza concentrata nelle regioni del Nord può fare in quei territori un pieno di seggi. Un simile effetto si era del resto già manifestato con il Mattarellum, che aveva negli anni '90 certamente contribuito ad accrescere il peso politico e l'utilità coalizionale di un partito che, a fronte di un ridotto consenso su scala nazionale, aveva una posizione di grande forza in poche – ma decisive – regioni del Nord. Meno prevedibile è che nel voto del 4 marzo un analogo e speculare risultato si verifici per M5S nelle regioni del Sud. Invece, le percentuali conseguite nei collegi da alcuni esponenti pentastellati sono travolgenti, e in termini generali M5S segna una massiccia vittoria. Il sistema elettorale certamente favorisce la contrapposizione tra due Italie politicamente separate: la Lega al Nord, M5S al Sud, e carica oggettivamente il Movimento – che ha anche il maggior numero di

seggi in parlamento – dell'onere di principale rappresentante del Mezzogiorno.

Il PD, terzo partito, rimane ai margini. Perché abbia così fortemente voluto il Rosatellum, tanto da forzare nel lavoro parlamentare con ripetute questioni di fiducia, rimane difficile da capire. Era chiaro il rischio cui si esponeva per l'impianto della legge. Probabilmente, non si credeva di poter perdere con distacco nella competizione elettorale, subendo la compressione dovuta al guadagno di altri attraverso l'incentivo maggioritario. O forse non si riusciva ad accettare che in un sistema tripolare l'unico sistema fondamentalmente equilibrato e accettabile è quello proporzionale. Qualunque incentivo maggioritario per essere efficace dovrà infatti prendere una minoranza nel consenso popolare e tramutarla artificialmente in una maggioranza nei seggi parlamentari, con inevitabile distorsione grave e inaccettabile della rappresentatività. Ma il totem della governabilità a ogni costo, venerato per un quarto di secolo, ha probabilmente infettato troppo a fondo il sistema politico per essere pretermesso senza drammi. Tanto che commentatori autorevoli assegnano colpe al sistema elettorale incapace di assicurare solide maggioranze, senza considerare che tali solo quelle che hanno nella società radici che si traducono in consensi reali, e non quelle farlocche generate da artifici maggioritari o da sofisticati algoritmi.

In ogni caso, uno spiraglio pur si apre per il rientro del PD nella grande partita della formazione dell'esecutivo. Per un momento, si intravede la possibilità di un accordo con M5S. Mattarella persino conferisce al Presidente della Camera Fico un incarico esplorativo per verificare la

possibilità di un accordo¹⁰³. Ma la prospettiva sfuma per il veto espresso in una trasmissione televisiva da Renzi, non più segretario dopo la sconfitta elettorale, e tuttavia determinante nell'indicare la linea del partito¹⁰⁴. Afferma che i perdenti – nel caso, il PD – non possono andare al governo, e che tocca a chi ha vinto. L'argomento è assai debole, ma il veto è efficace per il controllo sui gruppi parlamentari che il Rosatellum gli ha dato, attraverso il voto bloccato sui capilista nella parte proporzionale. Se in quella quota il partito prende seggi il capolista – votato insieme alla lista – è sicuro di essere eletto. E sarà stato il segretario del partito a sceglierlo, beneficiarlo, o almeno tollerarlo come candidato.

Ed è così che ci si avvia alla nascita del I governo Conte, in gialloverde.

12. Il governo “contrattato”

Dopo il voto del 4 marzo si apre per la formazione dell'esecutivo un percorso in parte nuovo e sconosciuto. Non c'è dubbio che siano disattese ritualità di solito osservate. Così, la strumentazione abitualmente utilizzata dal Capo dello Stato non dà i risultati sperati. Ad esempio, quando gli incarichi esplorativi affidati in successione da Mattarella ai presidenti delle due camere, per esplorare possibili maggioranze alternative, non giungono a buon

¹⁰³<https://www.repubblica.it/politica/2018/04/23/news/roberto-fico-presidente-camera-m5s-quirinale-incarico-esplorativo-sergio-mattarella-nuovo-governo-194633653/?ref=search>.

¹⁰⁴<https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-04-28/per-referendum-pd-serve-si-direzione-183643.shtml?uuid=AEOTXKgE>.

fine. Secondo una opinione, si espropria il Capo dello Stato di una sua centralità nella risoluzione della crisi. Sono le forze politiche in campo a gestire in prima persona il processo politico, individuando il potenziale presidente del consiglio, e mantenendo il Presidente in attesa quasi passiva delle loro decisioni, per di più maturate quanto ai contenuti programmatici in una forma – il contratto formalmente privatistico stipulato di fronte a un notaio – apparentemente anomala.

Non c'è dubbio che la forma sia diversa da prassi consolidate. Ma più che alla forma bisogna guardare alla sostanza. Nel procedimento di formazione del governo le regole cogenti sono ridotte all'osso. Gli artt. 92 e 94 della Costituzione individuano gli attori coinvolti – Capo dello Stato, Presidente del consiglio, ministri, Camere – ma non scrivono un copione dettagliato. In larga parte, l'esito rimane affidato a prassi e convenzioni costituzionali: le forze politiche osservano i precedenti, ma nelle concrete condizioni politiche e istituzionali del momento, e secondo le proprie convenienze.

Pochi sono i punti insuperabili: il Capo dello Stato deve essenzialmente verificare le condizioni per un governo in grado di avere una maggioranza in parlamento. Come venga in essere l'accordo politico che rende tale risultato possibile non è cosa che spetta al Presidente decidere. Ancor meno gli compete considerare l'esecutivo in formazione nei termini di un personale gradimento. Il governo può non piacere, ma conta che abbia i voti nel passaggio parlamentare sulla fiducia. E se c'è una maggioranza a tal fine nelle camere, il capo dello stato deve essere molto cauto nel mettersi di traverso. Poco importa che siano le forze politiche che certificano il possibile esito al Presidente richiedendo l'incarico di formare il governo, o viceversa il

Presidente che lo certifica alle forze politiche attraverso il conferimento dell'incarico. Non a caso, il passaggio più difficile della crisi si ha con il tentativo di un governo tecnico e con l'incarico a Cottarelli, e con la contrarietà a Savona ministro dell'economia. A fronte di una maggioranza determinata, un irrigidimento del Capo dello Stato può innescare una crisi istituzionale e condurre a nuove elezioni in tempi comunque brevi.

Le peculiarità derivanti dal contesto politico, dal voto, e dalla formazione del governo possono aiutare a capire quel che accade dopo. In ultima analisi, una maggioranza parlamentare esiste. E un accordo di governo nasce. La certificazione è nella firma del noto "contratto", contenitore dell'indirizzo politico di governo. Certo la forma non è usuale, perché l'indirizzo politico sarebbe di regola la risultante delle consultazioni di un presidente incaricato, e verrebbe poi trasfuso nelle dichiarazioni programmatiche per il voto di fiducia. Ma la sostanza – accordo di governo sostenuto da una maggioranza parlamentare – c'è. Conta però che il percorso seguito produca alla fine non un programma politico di sintesi espresso da una coalizione maggioritaria, ma una giustapposizione di priorità di soggetti politici che si sommano in una maggioranza, ma rimangono divisi nel progetto politico. L'indirizzo di governo nell'elencazione degli obiettivi salva l'identità dei soggetti stipulanti, ma non assicura la componibilità o addirittura la compatibilità degli obiettivi di ciascuno di essi.

Ed è proprio questa caratteristica – sommativa e non sintesi – che condizionerà il prosieguo, e investirà anche il tema del regionalismo differenziato.

13. Il Sud senza “contratto”

Nella versione definitiva del “contratto per il governo del cambiamento”¹⁰⁵ al punto 25 si legge: “Con riferimento alle Regioni del Sud, si è deciso, contrariamente al passato, di non individuare specifiche misure con il marchio “Mezzogiorno”, nella consapevolezza che tutte le scelte politiche previste dal presente contratto (con particolare riferimento a sostegno al reddito, pensioni, investimenti, ambiente e tutela dei livelli occupazionali) sono orientate dalla convinzione verso uno sviluppo economico omogeneo per il Paese, pur tenendo conto delle differenti esigenze territoriali con l’obiettivo di colmare il gap tra Nord e Sud”.

La dichiarata omissione sul Mezzogiorno è una contraddizione eclatante con lo straordinario successo elettorale di M5S nel Sud. Si poteva pensare che ne venisse un recupero della questione meridionale, da lungo tempo scomparsa dall’agenda politica del paese. Ma il recupero non c’è, ed anzi c’è un silenzio consapevole, voluto, addirittura certificato. Per amor di precisione, il testo riportato qui riportato viene inserito come topica su una totale omissione nelle prime versioni del documento, in cui la parola Mezzogiorno proprio non compariva. Mentre le parole abbondavano su altri temi: ad esempio, oltre 1000 per l’immigrazione (punto 12, poi 13) e più di 1100 per lo sport (punto 22, poi 24).

Il Sud è citato direttamente solo con riferimento all’Ilva, per cui ci si impegna a proteggere i livelli occupazionali “promuovendo lo sviluppo industriale del Sud, attraverso un programma di riconversione economica basato sulla

¹⁰⁵ *Contratto per il governo del cambiamento, sottoscritto da Luigi Di Maio e Matteo Salvini.*

progressiva chiusura delle fonti inquinanti”. Una formula in sé ambigua, che certo non bilancia il silenzio sul divario Nord-Sud, sulle disequaglianze, sulla solidarietà tra territori, sulla necessità di interventi pubblici per il recupero del deficit infrastrutturale, sulla sanità di seconda scelta, sulle difficoltà di accesso al credito, sull’esodo dei giovani meridionali soprattutto qualificati, e così via.

Un progetto per il Sud, una scommessa sul Sud come elemento propulsivo per l’intero paese, politiche asimmetriche di vantaggio per il Sud, nel contratto non ci sono. Non emerge un obiettivo di eguaglianza nei diritti. L’unica politica per il Sud finisce con l’essere il reddito di cittadinanza, che – pur apprezzabile – è al più l’aspirina che fa calare un po’ la febbre. A voler essere meno generosi, è un obolo. Invece, altri punti sbarrano la via a politiche per il Mezzogiorno. La flat tax, al 15 e 20% per le persone fisiche, e al 15% per le imprese, da un lato riduce le risorse pubbliche disponibili, e dall’altro porta vantaggi comparativamente maggiori alla parte più ricca e forte del paese. Tendenzialmente, aumenterà il divario, e certo non creerà condizioni favorevoli a superarlo.

Si afferma l’intento “di non arrecare alcun svantaggio alle classi a basso reddito, per le quali resta confermato il principio della “notax” area”. Ma quel che serve davvero alle classi a basso reddito è l’accesso a servizi pubblici di qualità, gratuiti o a costi accettabili per l’utente, che richiedono adeguate risorse pubbliche e una fiscalità in grado di reperirle. Sono deboli gli argomenti addotti per la flat tax, inclusi quelli sulla osservanza del principio di progressività (art. 53 Costituzione). La norma non comporta che ogni tributo sia strutturato progressivamente. Ma è davvero dubbio che due aliquote ravvicinate bastino a soddisfare il principio quando è in gioco uno degli elementi portanti del

sistema tributario.

Nel contratto non entra la questione meridionale, mentre invece segna un ingresso trionfale la questione settentrionale, nella veste della maggiore autonomia per le regioni che ne facciano richiesta ex art. 116 della Costituzione. Nel contratto si afferma che "... l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse". Si garantisce alla Lega il raggiungimento dell'obiettivo perseguito con i referendum leghisti del lombardo-veneto, e la conseguente stipula di un pre-accordo a pochi giorni dal voto con un governo ormai delegittimato.

A questo richiamo non si accompagna alcuna considerazione sulla compatibilità di sistema, in termini di risorse e di efficienza, di un regionalismo differenziato esteso a tutto il paese. L'ispirazione di fondo è trasparente: "Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta". È il mito delle regioni virtuose ed efficienti che vanno premiate, a fronte di altre che non meritano e vanno dunque punite.

Si assume quindi acriticamente la trattativa al punto in cui è arrivata, e quindi con i punti già acquisiti nei pre-accordi. Come si è rilevato, questi non sono generiche dichiarazioni di intenti. Vi troviamo anche specifici richiami a una distribuzione delle risorse chiaramente di privilegio per i

territori economicamente più forti, e di danno per quelli più deboli, come la connessione tra fabbisogno e gettito tributario riferito al territorio. In sintesi, i più ricchi hanno diritto ad avere più diritti. Nessuna considerazione viene data nel contratto alla possibile riduzione delle risorse disponibile per le altre regioni. Si afferma solo, in via del tutto apodittica, che bisogna “dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale” (punto 20).

La conclusione è che la Lega ha assunto pienamente come priorità l’interesse dei territori in cui ha o intende raggiungere una posizione egemone, e ha scritto il tema nel contratto nei termini voluti. Il regionalismo differenziato è stata una bandiera leghista e una promessa elettorale che ora va realizzata blindandola nel contratto di governo. A questo l’altra parte contraente non oppone alcuna resistenza, né – per quanto si sa – richiede riflessioni ulteriori e approfondimenti. Eppure, dai pre-accordi già stipulati il quadro emergeva con sufficiente chiarezza, per chi avesse voluto vedere e fosse stato in grado di capire. Il contratto non risponde ad aspettative che potevano ragionevolmente trarsi dall’esito del 4 marzo per il Sud. Nonostante la massiccia vittoria elettorale, il Sud non entra nel contratto come priorità per M5S. Né chi stipula per M5S vede un potenziale rischio per il Sud nel regionalismo differenziato, e tanto meno cerca di temperare, limitare sottoporre a condizioni l’assunzione dello stesso come priorità da parte della Lega.

È una disattenzione fatale, confermata quando nella formazione del governo il regionalismo differenziato viene posto nelle mani della ministra Stefani, leghista e veneta, e

del sottosegretario Buffagni, M5S e lombardo. Certo, non ci si può attendere di trovare nel lombardo-veneto i più arcigni guardiani degli interessi del Mezzogiorno¹⁰⁶. Non meraviglia certo che la Stefani dedichi le sue prime parole da ministra alla immediata realizzazione dell'autonomia per Veneto e Lombardia¹⁰⁷. Da un lato confermando che la Lega ne ha preteso l'inserimento nel contratto di governo, dall'altro minacciando – appena nominata – la crisi in caso l'impegno sia disatteso¹⁰⁸. Mentre è chiaro che la sua filosofia non va oltre il topos che le regioni virtuose (*rectius*: che si autodefiniscono tali) vanno premiate¹⁰⁹.

La debolezza nell'impianto del contratto di governo verso il Sud rimane tal quale nel passaggio parlamentare sulla fiducia. Il 5 giugno 2018 in Senato Conte risponde nella replica alle critiche sul Sud sottolineando l'importanza di un ministro ad hoc. Ma avere un ministro per il Sud non significa avere una politica per il Sud. Infatti, Conte nel merito non va oltre il richiamo a una “tantissima, diffusa, distribuita attenzione per il Sud”, e al coordinamento per l'uso delle risorse europee¹¹⁰. È una pacca sulla spalla. Di Maio

¹⁰⁶ Anche se di recente la stampa riferisce di qualche dissenso tra la ministra e il suo vice sul tema del regionalismo differenziato, <https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/19-feb-braio-23/autonomia-scontro-salestefani-litiga-il-suo-vicee-salvini-ora-prende-tempo-a12d4cac-36da-11e9-878f-2e8ce3a3b4b1.shtml>.

¹⁰⁷ <https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/autonomia%20veneto%20erika%20stefani-3771754.html>.

¹⁰⁸ <http://www.ilgiornale.it/news/politica/ministro-stefani-priorit-lautonomia-governo-rischia-saltare-1535819.html>.

¹⁰⁹ <http://www.vicenzatoday.it/politica/autonomia-del-veneto-in-contro-zaia-stefani-28-miliardi-che-restano-in-veneto.html>.

¹¹⁰ Senato della Repubblica, XVIII leg., 5 giugno 2018: “Guardate che nel contratto di Governo, a leggerlo con attenzione (e, se mi permettete, anche a rileggere un po' l'intervento di oggi), il Sud è

dice poi che il Sud deve diventare la più grande industria di turismo di Europa¹¹¹. Ma non può certo accadere se non si sana il deficit di infrastrutture e servizi che pesa sul Mezzogiorno. Ed è comunque troppo poco, quando si legge delle decine di migliaia di giovani laureati che negli ultimi anni hanno abbandonato il Sud. Né i prossimi si tratteranno per il reddito di cittadinanza.

14. *Il gioco delle tre carte e un furto con destrezza*

Dal contratto di governo e dalla scelta strategica di una ministra leghista per le autonomie si riparte dopo il voto del 4 marzo. Il percorso si divarica su due scenari opposti: il primo, di massima pubblicità; il secondo, di completo occultamento.

Sul primo si muovono gli attori leghisti. In specie Salvini non perde occasione di richiamare i negoziati in corso, affermando che il lavoro procede speditamente, e che non vede l'ora di «firmare» le richieste delle regioni (Repubblica. it., 30 agosto). Salvini intende che il passaggio nel consiglio dei ministri sia a mera ratifica delle richieste regionali, che vuole solo «firmare» per poi tradurle in ddl

dappertutto (*Commenti dal Gruppo PD*), non è un'isola che sta lì. E, scusate, un Ministro, pur senza portafoglio, dedicato espressamente al Sud, cos'è? Non è un segnale importante? (*Applausi dai Gruppi M5S e L-SP. Commenti dal Gruppo PD*). Banca pubblica di investimenti e tantissima, diffusa, distribuita attenzione per il Sud. Quando parliamo di infrastrutture, in tutte le iniziative e in tutte le azioni di Governo, è chiaro che ci sarà sempre un'attenzione costante per il Sud".

¹¹¹https://napoli.repubblica.it/cronaca/2018/06/08/news/di_maio_il_sud_deve_diventare_la_piu_grande_industria_di_turismo_in_europa_-198469820/.

governativo ai sensi dell'art. 116. È da un lato un sostegno, e una delega politica in bianco, alla Stefani che sta conducendo la trattativa. Dall'altro un avviso ai naviganti: che i partners di governo non si mettano di traverso

Sul secondo scenario invece cala una coltre di silenzio. Il lavoro procede speditamente. Dove, come e con chi? In parlamento non c'è stata alcuna discussione, e il governo nella sua collegialità. E le altre regioni? Il paese? Si sa di incontri tra tecnici del ministero e delle regioni. Ma nulla sui termini del confronto e dei contenuti degli accordi in fieri. Eppure, si tratta di questioni che – piaccia o non piaccia – investono l'intero paese. Meriterebbero ampia visibilità e un dibattito il più possibile allargato. Le elezioni ormai vicine avevano probabilmente contribuito a oscurare il negoziato sotteso ai pre-accordi col governo Gentiloni. Ma ora una discussione ampia sarebbe possibile e certamente opportuna. Invece, si avvia una trattativa privata e segreta tra la ministra – leghista e veneta – Stefani e i governatori.

Su quali basi documentali si sono fondate analisi e critiche negli ultimi mesi? Sul tavolo abbiamo tre carte. La prima è data dai pre-accordi tra Bressa-Gentiloni e le tre regioni richiedenti: Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna. Sono testi elaborati, per quel che si sa, tra il dicembre 2017 e il gennaio 2018, e sono ufficialmente disponibili. Sono testi relativamente limitati nel numero di materie considerate ai fini della maggiore autonomia – solo cinque, per l'esplicita motivazione che non c'era il tempo di fare di più – ma già per il resto pesanti. Si prevedono, ad esempio, privilegi fiscali e quote riservate nell'assegnazione delle risorse, prefigurando il crinale tra cittadini di serie A e B, e l'inemendabilità del testo con una mera ratifica in parlamento, secondo la prassi seguita per le intese con i culti acattolici.

La seconda carta è data dalle bozze di intesa raggiunte tra i tecnici della Stefani per il ministero per le autonomie, e i tecnici delle singole regioni. Sono testi molto corposi e dettagliati, che definiscono il trasferimento di potestà legislative, apparati statali, dipendenti pubblici, infrastrutture, demanio. Si sente di numerose riunioni (circola addirittura un numero: 85), ma non si sa tra chi, dove, come e quando. La consegna è mantenere il segreto più rigoroso. Ed è forse soprattutto questo che genera sospetto e diffidenza. Perché il segreto? Perché non portare a un pubblico dibattito questioni che riguardano inevitabilmente tutto il paese, e certamente meritano una analisi serena, ma anche approfondita, non di parte, non segnata da egoismi territoriali?

Come sempre accade, qualche notizia filtra attraverso le maglie del segreto. Si sussurra di una integrale regionalizzazione della sanità, che porterebbe a una sostanziale scomparsa del servizio sanitario nazionale. Si parla di una regionalizzazione completa del sistema scolastico, inclusi dirigenti, docenti, personale amministrativo, carriere, stipendi. E filtrano meccanismi di riparto delle risorse che privilegiano le tre regioni richiedenti. Si ribadisce in specie la connessione del fabbisogno al gettito tributario sul territorio, già posta nelle pre-intese Bressa-Gentiloni, e il tentativo di imbavagliare il parlamento, limitato a votare sì o no su un testo inemendabile.

Tutto concorre al messaggio di una forzatura mirata al fatto compiuto. Ma l'allarme è ormai alto. Studiosi, commentatori, istituti di ricerca evidenziano la insostenibilità del disegno sul piano delle risorse e della finanza pubblica, e il rischio per l'unità del paese. Il coperchio della pentola è saltato, e le date ipotizzate per la consegna vengono via via superate. Rendere pubbliche le bozze di intesa forse

aiuterebbe a calmare gli animi, e aprire una discussione. Ma non accade. Il segreto rimane fino a quando le bozze non vengono l'11 febbraio 2019 pubblicate sul sito di ROARS¹¹².

È bene sottolineare che queste bozze non hanno mai avuto una riconosciuta ufficialità. Anzi, la ministra Stefani in qualche modo le disconosce in audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ma esistono, e sono evidentemente il frutto di un lavoro teso ad attuare il regionalismo differenziato secondo le richieste di Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, sostanzialmente accogliendole tutte e senza alcuna valutazione di una dimensione nazionale e di una intelligenza di sistema da tutelare. Non sono certo il frutto delle astratte elucubrazioni di un club di appassionati. E rappresentano esattamente quello che si intendeva portare a una mera ratifica, prima in Consiglio dei ministri e poi in parlamento. C'è stato un preciso disegno politico insuscettibile di smentita, che si sarebbe tradotto in un furto con destrezza ai danni del paese. Le polemiche divampano dopo la pubblicazione delle bozze, anche se mai ufficialmente esistite.

Ed ecco la terza carta. Compare sul sito del ministero per le autonomie una versione ridotta delle bozze di intesa, datata 25 febbraio, che si autodefinisce parte generale – versione concordata. Ovviamente le domande rimangono. Per quanto riguarda l'assegnazione delle risorse la versione concordata fa una ripulitura estetica. Scompare la connessione tra fabbisogni e gettito tributario, ma si introducono meccanismi di privilegio fiscale che comunque avvantaggiano le regioni richiedenti rispetto alle altre. Inoltre, rimane nella

¹¹² I links al testo completo delle bozze sono riportati *infra*, nella *Documentazione*.

versione concordata un elenco di materie coincidente con quello già noto nelle bozze disconosciute. Scompare la parte speciale con il dettaglio dei trasferimenti, che pure è esistita. Deve intendersi abbandonata, o è stata riposta nel cassetto per tirarla fuori nuovamente al momento opportuno?

È difficile credere che il disegno, portato quasi a compimento, venga del tutto abbandonato. Per questo nell'analisi che segue si terrà conto anche di quel che è emerso dalle bozze disconosciute. Nel gioco delle tre carte è fondamentale non perdere di vista quella principale. In più, approvata la legge con un voto di mera ratifica, l'attuazione passa nelle mani di una commissione paritetica governo-regione, con la previsione di qualche parere – che si può disattendere – di commissioni parlamentari. La trattativa privata governo-regione, l'emarginazione delle assemblee rappresentative, l'oscurità finora mantenute sono confermate e consolidate.

Non rassicura Di Maio quando informa¹¹³ che in Consiglio dei ministri andrà una pre-intesa dopo un vaglio politico suo, di Salvini e di Conte. Per poi fare una trattativa con i presidenti delle regioni e andare in parlamento. Dove i presidenti decideranno sulla emendabilità. Intende forse che il procedimento fin qui seguito, che ha visto mesi di trattative – si fa per dire – tra i tecnici del ministro e delle regioni richiedenti, sia del tutto azzerato, per ripartire da capo? Se così fosse, sarebbe opportuno aprire il confronto a tutte le regioni richiedenti, ponendo fine all'incostituzionale – e politicamente indecente – trattativa privata e segreta tra ministero e regioni.

Qualcosa è andato in Consiglio dei ministri il 14 febbraio. Ma cosa? Non era già una pre-intesa, che per Di Maio

¹¹³ Intervista a *La Repubblica*, 27 febbraio 2019.

sarebbe invece ancora da scrivere? E le bozze di “parte generale concordata”? Il Consiglio le ha approvate o anche solo viste? Esiste ancora una “parte speciale”, o è da scrivere *ex novo*? O si vuole portare in consiglio dei ministri e in parlamento un ddl del tutto generico, un guscio vuoto recante una sostanziale e incostituzionale delega in bianco alle commissioni paritetiche, politicamente irresponsabili, nominate da regioni e governo? Come e quando sapremo chi guadagna e chi perde, e in che modo?

Troppe domande inevase, troppe oscurità. Vogliamo sapere di cosa parliamo. Chiunque voglia contribuire si impegni a sollevare il velo di segreti e bugie, garantisca la partecipazione paritaria di tutti i territori, assuma la piena emendabilità nel confronto parlamentare.

15. *Segreti e bugie (1): la “secessione dei ricchi”*

Evidentemente, una pubblica discussione non è nell'intento di chi tratta. Nella sua presenza parlamentare la ministra Stefani non fa chiarezza, e si chiude in risposte generiche e inconcludenti, approfittando della scarsa incisività di chi la ascolta e la interroga. L'occultamento è poi favorito dall'impegno dei palazzi della politica su altri fronti, che danno luogo a fortissime polemiche: TAP, Ilva, TAV, reddito di cittadinanza, quota 100. Temi importanti per questo o quel territorio, e magari identitari per l'uno o l'altro dei partners di governo. Qui pesa che una nuova questione meridionale non sia entrata nel contratto di governo.

Solo l'11 febbraio 2019 sono rese disponibili su un sito online – e non certo per volontà dei protagonisti della trattativa – le bozze degli accordi in corso di lavorazione.

Tuttavia, in corso d'opera qualche notizia ha già perforato la consegna del silenzio. In sostanza, le richieste delle regioni sono tutte accettate. Si conferma l'impianto dei preaccordi Gentiloni, estendendolo fino a comprendere quello che la ristrettezza del tempo a disposizione non aveva permesse di coprire al momento della firma. Da cinque materie si passa a 23 per la Lombardia e il Veneto, 15 per l'Emilia-Romagna. Per le prime due, tutto il catalogo delle competenze consentite dall'art. 116, comma 3. Se un governo sul letto di morte aveva sbagliato nell'aprire irresponsabilmente una porta, quello appena nato toglie ogni argine alle voglie del ceto politico regionale. Non è una trattativa, ma una svendita di fine stagione per uno Stato esangue. Del resto, era proprio questa la promessa della ministra Stefani nell'assumere la carica di ministro: accogliere le richieste.

Si fa strada nella opinione pubblica, se pure inizialmente a fatica, la consapevolezza di una "secessione dei ricchi", che mette a fuoco il tema della distribuzione sperequata delle risorse. È la formula usata da Viesti per una petizione lanciata su Change.org che raccoglie decine di migliaia di firme (ad oggi, circa 60000). E uno scenario che alla lunga avrebbe sui destini del Mezzogiorno un'incidenza assai più significativa di qualsiasi reddito di cittadinanza. Potrebbe rendere impossibile qualunque politica nazionale di eguaglianza nei diritti e di superamento del divario territoriale. E comincia a mostrare crepe, per l'analisi di studiosi, analisti, e istituzioni autorevoli come la SVIMEZ¹¹⁴, la mistificazione del Sud accattone, sanguisuga del Nord operoso e meritevole.

¹¹⁴ Si vedano in particolare VIESTI, ESPOSITO, GIANNOLA citati nella bibliografia.

Una lettura delle bozza “disconosciute” mostra con chiarezza la attribuzione alle tre regioni richiedenti di una condizione di assoluto privilegio nella assegnazione delle risorse¹¹⁵. Un regime speciale, costruito del tutto al di fuori

¹¹⁵ Ecco il testo riferito alla Regione Lombardia, per la parte relativa alle risorse. Praticamente identico quello del Veneto, di poco diverso quello dell’Emilia-Romagna (corsi aggiunti).

“Art. 5 – Risorse finanziarie.

1. Le modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, sono *determinate dalla Commissione paritetica Stato-Regione Lombardia*, di cui all’articolo 3, in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall’entrata in vigore della legge di approvazione dell’Intesa e che, *progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un’ottica di superamento della spesa storica, il parametro di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati sul territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi*. Nelle more della determinazione e dell’applicazione dei fabbisogni standard, e comunque decorsi tre anni dall’approvazione della legge, l’ammontare di risorse assegnate alla Regione per l’esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione *non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l’esercizio delle stesse*.

2. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della Commissione paritetica Stato-Regione Lombardia, in modo da consentire l’adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato nell’articolo 119, quarto comma, della Costituzione, dall’utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti: a) una *compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell’imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali*; b) *aliquote riservate, nell’ambito di quelle*

previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

3. *L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.*

4. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

5. Ogni due anni la Commissione paritetica Stato-Regione verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

6. Fino alla completa determinazione dei fabbisogni standard gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali di cui al precedente comma 2, e all'articolo 6, *che comportino una diminuzione del gettito riconosciuto alla Regione per il tramite delle compartecipazioni o delle aliquote riservate sono possibili, a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi.* La determinazione delle predette misure è effettuata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su quantificazione finanziaria della *Commissione paritetica Stato-Regione Lombardia.*

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito *Comitato Stato Regioni* che il Governo si impegna ad istituire.

Art. 6 – Investimenti.

1. Stato e Regione, al fine di consentire una *programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici* ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da

di un percorso parlamentare, che si articola su vari punti: connessione del fabbisogno al gettito tributario maturato sul territorio; attribuzione alla regione del maggiore gettito eventuale; garanzia del mantenimento del livello in atto in caso di diminuzione; quote riservate di risorse per gli investimenti. In sostanza, garanzia per la regione di servizi migliori in quantità e qualità in relazione alla maggiore ricchezza del territorio, e garanzia di variazione in meglio e mai in peggio, con riserva mirata per gli investimenti. Un regime che consolida e rende irrecuperabile la divaricazione rispetto al paese debole, ed è di certo non estensibile a tutte le regioni, o anche solo alcune. Se venisse esteso, diventerebbe o di fatto impraticabile, o comunque insostenibile per la finanza pubblica. Mai potrebbe diventare un regime sostanzialmente ordinario applicabile in principio a qualunque regione lo richiedesse.

In questo contesto perde significato il balletto delle cifre che alcuni degli attori mettono in campo. Nel suo ultimo proclama/ diffida/appello/lettera ai meridionali¹¹⁶ il governatore Zaia vorrebbe addirittura argomentare che al Sud vanno più soldi e risorse pubbliche che al Nord. Più di ogni discussione accademica vale la risposta di un cittadino della Basilicata¹¹⁷ che con fatti e cifre gli dimostra l'errore e gli consiglia di tornare alle scuole serali. La secessione dei ricchi non è affatto una invenzione. Comunque, dalla confusione si esce con un confronto serio su dati scientificamente solidi, elaborati e discussi in una sede autorevole e

attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

¹¹⁶ <https://www.today.it/politica/autonomia-lettera-zaia.html>, 21 febbraio 2019.

¹¹⁷ <https://www.basilicata24.it/2019/02/autonomia-differenziata-presidente-del-veneto-luca-zaia-torni-frequentare-le-scuole-serali-62946/>.

non sospetta.

Le scadenze per la decisione sulle intese in Consiglio dei ministri vengono via via annunciate e rinviate. Le polemiche costringono il premier Conte ad assumersi pubblicamente il ruolo di garante dell'unità del paese, ma senza nulla dire su come, dove e quando voglia a tal fine intervenire. Ed è ovvio che la finanza pubblica non reggerebbe se a tutte le regioni si lasciasse l'80 per cento del gettito tributario nel territorio, come è per il Trentino-Alto Adige, e come ancora il Veneto esplicitamente vorrebbe¹¹⁸. Anche se al momento nessuno mette ancora in chiaro i conti, qualcuno pagherà.

Nella versione ridotta delle bozze di intesa – parte generale concordata¹¹⁹, l'ambiguità del testo potrebbe più

¹¹⁸ V. PISAURO, *Audizione*, cit. *retro*, in nota 70; considerazioni sul punto delle regioni speciali in Viesti, *La secessione dei ricchi*, cit., pag. 12 ss

¹¹⁹ Ecco il testo riferito alla Regione Veneto. (corsivi aggiunti).

Art. 5 – Risorse finanziarie.

1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla *commissione paritetica*, in termini di:

a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;

b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente *intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse*.

2. *Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al

necessaria, ma rimane comunque possibile. Mentre sono confermate l'attribuzione alla regione dell'eventuale incremento di gettito, la garanzia del mantenimento dei livelli

precedente comma è garantito, sulla base delle *scelte e delle indicazioni della commissione paritetica*, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all'art. 119, quarto comma, della Costituzione, dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti:

a) *compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;*

b) *aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.*

4. L'eventuale *variazione di gettito maturato nel territorio della Regione* dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è *di competenza della Regione*.

5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

6. Ogni due anni *la commissione paritetica verifica* la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito *comitato Stato-regioni* che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.

Art. 6 – Investimenti.

1. Stato e Regione, al fine di consentire *una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti*, determinano congiuntamente modalità per *assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici* ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

raggiunti, e la riserva di risorse per gli investimenti. L'unica vera novità è la introduzione di una clausola di invarianza di spesa, su richiesta del MEF. Il che significa che ogni euro in più dato a una regione deve essere necessariamente tolto ad un'altra.

Il quadro di fondo rimane dunque immutato. Si profila un massiccio travaso di risorse – quantificabile in molti miliardi – a favore delle regioni più forti, e filtrano notizie su dubbi della Ragioneria sulle coperture e sulla tenuta dei conti pubblici¹²⁰. Pare che anche l'agenzia Fitch certifichi che l'autonomia differenziata aggraverebbe i divari territoriali, e dubiti persino che recherebbe al Nord reali benefici. La secessione dei ricchi non è una fake news.

16. *Segreti e bugie (2): lo Stato si dissolve*

Ma non è solo questione di soldi. C'è di più. Siamo allo Stato che si dissolve, e non può essere questa una lettura corretta dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. È infatti ovvio che la norma va vista nel quadro del sistema costituzionale, che si fonda sul concetto di unità e indivisibilità della Repubblica, trova il suo principale pilastro nella persona umana, costruisce intorno ad essa una armatura di diritti fondamentali assistita dal principio di eguaglianza, e finalmente traduce tutto questo in un contesto organizzativo di cui fanno parte le autonomie. Che sono dunque un mezzo, mai un fine.

In questo quadro l'articolo 116, comma 3, della

¹²⁰ *«Autonomia, i conti a rischio». Il rapporto riservato della Ragioneria*, in *www.ilmessaggero.it*, 1 marzo 2019.

Costituzione sul regionalismo differenziato guarda a limature personalizzate su singole regioni in chiave di efficienza, e non a rivoltare il paese come un calzino. Già lo suggerisce la formula “forme e condizioni particolari di autonomia”, nelle materie di cui all’art. 117. Potremmo mai ritenere che in base all’art. 116 una intera materia possa essere trasferita alla regione, passandola dall’elenco delle materie di potestà legislativa concorrente alla potestà regionale residuale di cui al quarto comma? Certamente no, perché non sarebbe più una forma e condizione particolare “nella” materia, ma una espropriazione della materia stesso a danno dello Stato, che verrebbe completamente privato della potestà di definire i principi fondamentali. E se questo è vero, potrebbe una materia essere ritagliata per il 50%, o 40, o 30, per poi essere trasferita? Ugualmente, la risposta dovrebbe essere negativa. Le forme e condizioni particolari non possono tradursi nel ritaglio tendenzialmente permanente della potestà legislativa di principio dello Stato. Soprattutto considerando che la eventuale riacquisizione di quella potestà sarebbe assoggettata, anche in circostanze del tutto mutate, all’assenso della regione attraverso la necessaria intesa per le ulteriori modifiche.

Quindi, l’art. 116, comma 3, non può essere usato come grimaldello per trasformare surrettiziamente in regioni speciali quelle ordinarie, secondo la storica richiesta del Veneto. Né può essere strumento di una generale decostituzionalizzazione del catalogo delle competenze disegnato nell’art. 117. Mentre nel definire il contenuto della maggiore autonomia non si può, da un lato, abbandonare l’aggancio con la dimensione regionale dell’interesse perseguito, e dall’altro non tener conto che la dimensione nazionale deve comunque rimanere integra ed essere garantita. Soprattutto considerando che il riconoscimento ad una o

più regioni di qualsiasi forma di maggiore autonomia può generare la rincorsa di altre regioni verso un modello analogo che diventa nei fatti politicamente necessitata e irresistibile. Si pone il paese su un pericoloso piano inclinato.

Quindi è ben vero che la maggiore autonomia può essere diversificata regione per regione. Ma deve essere ogni volta valutata nel potenziale impatto di sistema, e nella prospettiva di un'estensione ad altre regioni o a tutto il paese. Sempre che non si voglia un paese frantumato in un vestito di Arlecchino.

Dunque, sembra porsi in una direzione sbagliata l'impianto delle bozze di dettaglio "disconosciute" dalla Stefani. Anzitutto, si trasferiscono "potestà legislative". Ciò avviene in materie di potestà legislativa concorrente – quelle elencate dall'art. 117 Cost., co. 3 – in cui allo Stato competono le leggi di principio mentre le regioni già hanno la titolarità per quelle di dettaglio. Quindi, la sola potestà legislativa trasferibile è – per una quota più o meno ampia – quella statale di principio.

Un effetto si mostra inevitabile: per il numero e l'ampiezza delle materie coinvolte lo Stato si priva in tutto o in parte della capacità di formulare obiettivi e politiche nazionali in settori cruciali. Si punta a regionalizzare in più o meno ampia misura istruzione, sanità, strade, autostrade, porti, aeroporti, ferrovie, ambiente, beni culturali, governo del territorio, lavoro, previdenza integrativa, nonché il demanio statale. Lo Stato si ritira dal territorio regionale, essendo ridotto per lo più alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni ex articolo 117 (alla cui compiuta definizione non si è mai giunti). Un prezzo inaccettabile non solo per l'eguaglianza e i diritti fondamentali, ma anche per il sistema-paese, così ridotto a miraggio irraggiungibile.

Analoghe considerazioni possono farsi per le tre

materie richiamate dall'art. 116 tra quelle assegnate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Si consideri ad esempio la potestà relativa alle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, co. 2, lett. n). Nella bozza mai riconosciuta, e tuttavia esistente ed elaborata dai tecnici del Ministero e della Regione, si dispone all'art. 10 che "è attribuita alla Regione Veneto, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale, la potestà legislativa in materia di norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento: ... ". Segue una elencazione che va dalla lettera a) alla lettera p), e spazia dalla "disciplina, anche mediante contratti regionali integrativi, dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche" (lett. e), alla programmazione, al diritto allo studio, alle residenze universitarie. La domanda è: ma cosa rimarrebbe alla fine della potestà legislativa statale, in principio esclusiva e posta a presidio della scuola come elemento portante della identità nazionale? E cosa accadrebbe se altre regioni avanzassero una uguale richiesta, non resistibile se per una avesse avuto successo?

In realtà, basterebbe molto meno per disarticolare la scuola come struttura portante dell'unità del paese. Perché tale la scuola è, come riconoscono da sempre gli studiosi e come ben sapevano i costituenti. Chi non ricorda i discorsi di Calamandrei sulla scuola, nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione? Una scuola a dimensione regionale recherebbe probabilmente più danno all'identità nazionale di qualsiasi altra previsione contenuta nel progetto di regionalismo differenziato, ed è certo un obiettivo privilegiato per chi non assume l'unità della Repubblica

come valore prioritario¹²¹.

In altre materie, conferme si traggono anche per le Regioni che si aggiungono alle tre già in campo, come dimostra la delibera adottata dalla giunta ligure, in vista della richiesta di maggiore autonomia. A quanto si legge¹²², viene chiesto il trasferimento alla Regione delle infrastrutture autostradali (per i tratti liguri) e delle competenze di programmazione, progettazione e regolazione; il trasferimento delle infrastrutture ferroviarie; il trasferimento di tutti i demani portuali e delle funzioni di regolamentazione dell'assetto del sistema portuale e del sistema di governance. Seguono poi le usuali richieste per ambiente, beni culturali, sanità, istruzione. Emerge l'obiettivo di operare sulla

¹²¹ V. in specie ASOR ROSA, *Autonomia, l'unità della scuola*, in *La Repubblica*, 27 febbraio 2019, per cui “chi voglia oggi attentare all'unità dello Stato italiano non può fare a meno di colpire l'unità della scuola”. E cfr. anche il dettagliatissimo capitolo dedicato all'istruzione nell'*Accordo di governo tra Südtiroler Volkspartei e Lega Salvini Alto Adige-Südtirol per la legislatura 2018 - 2023*. Si punta al conseguimento di una “piena competenza” in materia di istruzione e formazione con particolare riferimento a: contratti collettivi completamente autonomi e non meramente integrativi per i docenti delle scuole a carattere statale; riorganizzazione delle graduatorie per il personale docente nelle scuole in lingua italiana; gestione di tutto il personale della scuola; formazione degli insegnanti, in specie prevedendo una abilitazione all'insegnamento rilasciata dalla Provincia nella scuola secondaria di secondo grado; scuola-lavoro; istituti musicali; orientamento professionale; assistenza scolastica e diritto allo studio universitario; corsi di lingue; riconoscimento di titoli accademici. In specie, si chiede che la storia dell'Alto Adige e la formazione politica siano parti importanti della formazione. Emergono chiare assonanze con le bozze di intesa per Veneto e Lombardia.

¹²² *Autonomia, la proposta della Liguria: alla Regione autostrade e ferrovie*, in www.ilsecoloxix.it, 4 febbraio 2019.

infrastruttura per acquisire alla Liguria il ruolo di primario terminale sud dell'Europa. Forse non è sbagliato intravedere nella proposta ligure e delle altre regioni del Nord il disegno, tramite accordi interregionali e con l'estero, di staccare dal resto del paese il sistema infrastrutturale del Nord agganciandolo all'Europa, e lasciando il Sud come appendice dell'Africa.

Nessuna valutazione dei costi, politici ed economici, che il percorso intrapreso impone alle altre regioni, nessuna valutazione in termini di sistema-paese, o dello spazio residuo per politiche a livello nazionale. In sostanza, le regioni richiedenti fanno shopping nel supermercato delle competenze svuotando gli scaffali, e vanno alla cassa con il carrello pieno e la benedizione del governo nazionale. Un disegno che cancella di fatto dalla Costituzione l'unità della Repubblica, senza alcuna necessità di revisione formale. Da mezzo per realizzare l'eguaglianza dei diritti e l'efficienza del sistema paese, l'autonomia diventa il fine rispetto al quale gli altri valori sono riconosciuti in quanto compatibili. Ma nel mondo di oggi non si perseguono con le piccole patrie.

Cosa sarebbe accaduto nell'Italia di ieri se la novità gialloverde fosse stata già applicabile al paese? Nel 1978 il servizio sanitario nazionale non sarebbe nato, come anche l'autostrada del sole tra Nord e Sud, e l'alta velocità da Milano a Napoli. Mentre nell'Italia di domani vedremo la morte del Ssn e del sistema nazionale dell'istruzione. Non vedremo asili nido, refezione scolastica, cure mediche comparabili tra Nord e Sud, o un decente sistema stradale e ferroviario in Sicilia. È probabile che una linea alta velocità/capacità Napoli-Bari o Napoli-Reggio Calabria dovremo farla con accordi interregionali. È credibile? Con quali risorse? In compenso, con la regionalizzazione dei beni culturali

magari potremo ammirare meglio *l'Ultima Cena* della Regione Lombardia, o il Colosseo della Regione Lazio, o gli scavi di Pompei della Regione Campania, purché rigorosamente in fila dopo i cittadini autoctoni.

Ci sono anche effetti collaterali non immediatamente visibili, ma non meno importanti. Si consideri ad esempio che, in aggiunta alla regionalizzazione di larga parte dei dipendenti pubblici, le bozze prevedono l'attribuzione alle regioni di potestà legislativa in materia di servizi per il lavoro, politiche attive e passive, incentivi all'assunzione, strumenti di solidarietà per il mantenimento dell'occupazione e il rilancio delle imprese. Se il modello venisse esteso a tutte o molte regioni, la prima probabile vittima sarebbe il sindacato come lo conosciamo. Il sindacato ha un Dna nazionale, radicato nella eguaglianza dei diritti dei lavoratori. Frantumando tale eguaglianza, cosa rimarrebbe? Avrebbe ancora senso un contratto nazionale? O una funzione pubblica come oggi è strutturata? In un paese non più davvero unito una organizzazione dei lavoratori genuinamente nazionale non ha ragion d'essere. E sarebbe un colpo ulteriore, posto che il sindacato è l'ultimo sopravvissuto dei grandi corpi intermedi nazionali la cui scomparsa o il cui indebolimento è già costato molto al paese.

Infine, hanno da temere anche gli amministratori locali. Una iper-regionalizzazione ridurrebbe i sindaci – salvo forse quelli delle maggiori città metropolitane – a lacchè e maggiordomi dei governatori, o di questo o quell'assessore. Il pericolo di un neo-centralismo regionale, assai più pernicioso del centralismo statale in quanto più vicino al circuito politico locale, è stato ad esempio segnalato da Sala e De

Magistris¹²³. Contribuendo ancora ad allontanare il regionalismo differenziato in via di attuazione dal disegno costituzionale delle autonomie.

Perché accade tutto questo? È ben vero che la riforma del 2001 ha aperto la porta, ma di certo una lettura dell'art. 116, comma 3, coerente con il quadro costituzionale complessivo sarebbe stata e sarebbe possibile. In realtà, il punto debole è dato dal fatto che nella trattativa è mancata la tutela della dimensione nazionale dell'interesse, da bilanciare con le richieste avanzate dalle regioni. Avrebbe dovuto farsene carico il ministero trattante, che però, a quanto si vede, ha interpretato il proprio ruolo non come portatore di un interesse contrario e da bilanciare, ma piuttosto nel senso di collaborare all'accoglimento delle richieste. A questo punto dalla trattativa si è passati al saldo di fine stagione.

Non basta a sostegno affermare apoditticamente – come fa il governatore Fontana in occasione dell'incontro dei governatori con la ministra Stefani il 3 aprile 2019 – che l'autonomia differenziata è la strada giusta per cercare di efficientare il Paese¹²⁴. A parte gli slogan fatti di parole vuote, qualcuno dovrebbe con validi argomenti dimostrare perché e come efficiente il paese regionalizzare le sovrintendenze, le autostrade, le ferrovie, i porti, gli aeroporti, la tutela ambientale, o persino la dichiarazione di equivalenza dei farmaci. O perché non sia preferibile “efficientare” il

¹²³ *Più soldi e più poteri alla Regione, ecco perché Milano non ci sta*, in *www.repubblica.it*, 31 gennaio 2019; *De Magistris protesta a Montecitorio: «Autonomia, legge contro l'unità»*, in *www.ilmattino.it*, 14 febbraio 2019.

¹²⁴ <http://www.regioni.it/newsletter/n-3584/del-03-04-2019/autonomia-differenziata-presidenti-regioni-dopo-confronto-con-stefani-19580/>

paese salvaguardando la dimensione nazionale e intervenendo opportunamente sul livello statale, piuttosto che frammentarlo. Qui l'onere della prova – che cade tutto sulle spalle di chi chiede la maggiore autonomia - non è stato finora soddisfatto, e non c'è presunzione che tenga¹²⁵.

Capiamo bene che i governatori siano poco propensi a criticare eccessi localistici, perché qualche pulsione di bulimia gestionale è umano che possano averla. Un plauso, invece, al ministro Bonisoli, per essersi dichiarato disponibile ad aprire un discorso con la Regione al più per le incisioni rupestri in Val Camonica, mentre i beni di valenza nazionale – dal Cenacolo di Leonardo al Colosseo – e i grandi musei devono rimanere allo Stato¹²⁶.

17. *Divisi e diversi, ora e sempre*

Il quadro delineato si profila ancor meglio in tutta la sua gravità considerando che il regionalismo differenziato, una volta attuato ai sensi dell'art. 116, co. 3, può essere difficilmente modificabile o reversibile. Così, qualora per gli equilibri politici del momento o per errare valutazioni fosse

¹²⁵ Nota G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., pag. 50 s., che “va fatta una riflessione molto attenta sulle difficoltà di attuazione delle politiche pubbliche in un paese con quattro regioni a statuto speciale, e due province autonome, tre regioni (ma che potrebbero presto diventare almeno sette) con ambiti diversi di autonomia rafforzata e le altre a statuto ordinario; e con un'autorità centrale che si troverebbe a gestire ritagli di competenze e funzioni residuali”.

¹²⁶ https://www.ilmessaggero.it/politica/autonomia_musei_statali-4392773.html

stato commesso un errore, ovvero l'esperienza acquisita o le mutate condizioni suggerissero orientamenti nuovi e diversi, la correzione potrebbe mostrarsi difficile o anche impossibile, per ragioni di diritto e di fatto.

Le ragioni di diritto. L'art. 116 delinea un procedimento articolato su alcuni punti principali: l'iniziativa della regione, l'intesa tra Stato e regione, l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle due camere. È una legge cd rinforzata, che viene cioè in essere attraverso un procedimento aggravato rispetto a quello normalmente previsto. Il principio generale è che una modifica dovrà seguire il medesimo procedimento prescritto per l'originaria adozione. Quindi, sarà possibile metter mano a una correzione solo con iniziativa della regione, intesa, approvazione a maggioranza assoluta.

È del tutto evidente che la regione, mentre non può decidere da sola il contenuto del regime differenziato che viene invece codeterminato nell'intesa, può invece decidere da sola, esercitando il potere di iniziativa, che il procedimento si apra, e che poi si chiuda, accettando o rifiutando l'intesa. Quindi, se una regione avesse, in qualsiasi modo, ricevuto un indebito vantaggio con il riconoscimento di un regime differenziato, starebbe poi alla stessa regione la scelta se consentire o no la modifica. Ad esempio, se un privilegio nell'assegnazione di risorse si rivelasse intollerabile per la finanza pubblica o nel rapporto con le altre regioni dallo stesso danneggiate, la regione avvantaggiata potrebbe comunque mantenere il privilegio, semplicemente sottraendosi alla modifica.

Non è tutto. La legge "rinforzata" si sottrae, secondo la Corte costituzionale, al referendum abrogativo ex art. 75

della Costituzione¹²⁷. È un'antica giurisprudenza, cui si può forse anche imputare un peccato di formalismo, dal momento che non è facile cogliere il motivo per cui al popolo sovrano sia preclusa la possibilità di pronunciarsi in ragione di una peculiarità procedimentale nella formazione della legge. Ma tant'è. Quand'anche tutti gli italiani, salvo quelli della regione interessata, volessero cambiare rotta, non potrebbero farlo con il voto popolare ai sensi dell'art. 75, perché il referendum sarebbe considerato inammissibile.

Lo stesso vale per il referendum cd propositivo che si vuole oggi introdurre. Nella originaria proposta forse si apriva in proposito uno spiraglio. Ma è stato chiuso con la proposta della relatrice M5S Dadone, che ha inteso introdurre una esplicita esclusione per le leggi rinforzate. Anche qui, era in astratto possibile una scelta diversa.

Poco o nulla cambia con la previsione che è comparsa almeno in alcune delle carte filtrate tra le maglie del segreto, che prevedono verifiche periodiche sull'andamento e persino una durata a termine delle intese (dieci anni). Una prima considerazione è che anche per questa parte il parlamento è emarginato e la valutazione è rimessa alle commissioni paritetiche stato-regione. Ma soprattutto il problema non si riduce a qualche marginale tagliando in corsa sulla normativa.

Qui veniamo alle ragioni di fatto che conducono alla tendenziale irreversibilità del regionalismo differenziato che si prospetta. Il punto è che si richiede una estesa riorganizzazione degli apparati pubblici, e il trasferimento in prospettiva alle regioni di centinaia di migliaia di dipendenti. Non è possibile, né auspicabile, che si torni indietro per la mera scadenza di un termine. Cosa accadrebbe? I

¹²⁷ Corte cost., sent. 16/1978.

dipendenti divenuti regionali tornerebbero automaticamente statali? Con quali effetti su carriere e stipendi? Gli apparati pubblici sarebbero ricostituiti e riassegnati allo Stato? Chi avrebbe competenza per cosa? E se regioni diverse facessero cose diverse? Si ricostituirebbero apparati pubblici a macchia di leopardo?

Qualunque scelta, in entrata o in uscita da un regime differenziato, dovrebbe essere fatta in base ad un piano accuratamente pensato e preparato, che sia limitato a ciò che rimane contenuto una dimensione effettivamente regionale, e tenendo conto dell'impatto sull'insieme degli apparati pubblici – statali e regionali - che non ne sono direttamente oggetto. Diversamente, si va a un disastro sul piano dell'efficienza e dei costi, e alla moltiplicazione a macchia di leopardo degli apparati, con buona pace di chi vede nel regionalismo differenziato la chiave per un auspicato "efficientamento" della macchina pubblica e dei servizi. Bisogna anche sapere che alcune scelte sono sostanzialmente permanenti, soprattutto se si destrutturano apparati che hanno una specificità tecnica - come ad esempio le sovrintendenze - di certo difficilissimi da ricostruire. Per non parlare della pratica impossibilità di ritrovare per una scuola che fosse stata integralmente regionalizzata la mission storica di pilastro dell'unità nazionale.

Se qualcuno dicesse che dalle scelte di regionalismo differenziato in preparazione si può tornare indietro agevolmente e in tempi rapidi darebbe prova di ignoranza, o di consapevole menzogna. Ancor più se si prevedessero correzioni in corso d'opera in base a verifiche periodiche in sedi paritetiche sostanzialmente invisibili e sottratte a un confronto pubblico allargato.

In sintesi, le proposte in campo non tengono alcun conto dell'efficienza del sistema paese.

18. *Una diga sul Colle?*

Il bene in gioco è l'unità della Repubblica, da leggere non come mera contiguità e continuità territoriale, ma anzitutto come parità nei diritti di cittadinanza. Che unità è mai quella in cui le diseguaglianze su diritti fondamentali sono tecnicamente incolmabili, ed anzi per le regole che si vogliono introdurre possono solo accrescersi? Se il punto focale è l'unità della Repubblica, si avvicina un primo passaggio significativo. Il disegno di legge governativo in cui si tradurrà l'accordo con le regioni dovrà essere autorizzato, per la presentazione alle Camere, dal Presidente della Repubblica. Che, per Secessione Mattarella e la firma di una legge contro l'unità nazionale espresso dettato dell'art. 87 Cost., «rappresenta l'unità nazionale». La domanda è: può il Presidente autorizzare la presentazione di un disegno che per tabulas lede quella unità? L'autorizzazione per i disegni di legge governativi è da molti considerata un residuo del precedente regime albertino, oggi al più strumento utile al Presidente a fini conoscitivi. Maggior peso si attribuisce al rinvio alle Camere ex art. 74. Ma oggi ci muoviamo su un terreno costituzionalmente ignoto, e forse antiche convinzioni vanno ripensate. A quanto si sa, per il ddl sulla autonomia differenziata si vuole adottare la prassi seguita per i disegni di legge sulle intese con le confessioni acattoliche, che sono inemendabili nel passaggio parlamentare. È una equiparazione in sé sbagliata, e su questo torneremo. Ma se fosse applicata questa prassi, il testo autorizzato e presentato andrebbe all'approvazione parlamentare così com'è, senza possibilità di correzione. Ne verrebbe dunque azzerata

l'interazione informale tra il Quirinale e Palazzo Chigi che in tante occasioni ha portato a limature utili dei testi nel corso del lavoro parlamentare. Ne verrebbe parimenti depotenziato il rinvio in sede di promulgazione ex art. 74, dal momento che per la inemendabilità potrebbe solo seguire una riapprovazione dell'identico testo. Quindi, la possibilità che il Capo dello Stato – come garante della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale – influisca sul disegno di legge da approvare si anticipa e si racchiude nel momento della autorizzazione. Rileva in specie che – a quanto si sa – gli accordi accolti nel ddl governativo contengono almeno una previsione di manifesta incostituzionalità: quella dell'aggancio dei fabbisogni standard in termini di servizi per i cittadini al gettito fiscale nel territorio. Formula apparentemente esoterica, che si traduce in un diritto a servizi migliori, per quantità e qualità, nei territori più ricchi, e viceversa. Già di fatto accade, come sappiamo, in materie fondamentali come istruzione e sanità. Ma oggi si può in principio porre rimedio con l'azione politica. Domani, diventerebbe regola cogente, insuperabile, potenzialmente irreversibile. È qui il danno all'unità, con violazione di principi essenziali della Carta. Una prospettiva che si coglie anche nelle pronunce della Corte costituzionale¹²⁸. Dunque, può mai essere mera routine l'autorizzazione di questo ddl?

Il che fare è rimesso alla saggezza del Presidente. La stampa riferisce di un incontro tra Mattarella e i presidenti delle due camere, in cui il capo dello Stato – già docente di diritto parlamentare – avrebbe (forse in tale qualità) consigliato di assicurare pienamente la centralità del

¹²⁸ Cfr. Corte cost., sent. 118/2015.

parlamento nelle scelte da fare¹²⁹. Posizione confermata, a quanto si sa, anche in un successivo incontro, con la definizione di un possibile percorso parlamentare¹³⁰.

Una *moral suasion* è stata dunque esercitata. Del resto, non è certo la prima volta che un Capo dello Stato è chiamato a difendere l'unità del paese. Ricordiamo ripetute esternazioni e richiami alla coesione di Napolitano, e ancor prima, scontri frontali tra Scalfaro e la Lega dichiaratamente secessionista.

19. *Il bavaglio al parlamento: una pretesa inemendabilità*

Può apparire a prima vista singolare che una questione di rilevantissima portata per tutto il paese, come certamente è il regionalismo differenziato, segua dal primo momento un percorso segnato da occultamenti, inganni, dissimulazioni, menzogne manifeste. Un percorso politicamente indecente prima che incostituzionale. Ma questo è vero solo se si assume la buona bene fede degli attori. Se si assume invece che sappiano di procedere a un'intesa per molti versi inaccettabile, iniqua negli effetti prodotti, lesiva di principi costituzionali di primario rilievo per la vita di tutti i cittadini, potenzialmente irreversibile negli effetti negativi prodotti, il percorso si mostra razionale. È comprensibile

¹²⁹ *Autonomia, per Mattarella la strada è il Parlamento*, in www.ilmessaggero.it, 3 marzo 2019.

¹³⁰ <http://www.lanotiziagiornale.it/fico-e-casellati-da-mattarella-autonomia-si-ferma-sul-colle-trovata-intesa-testo-sara-emendabile/>. Nel successivo paragrafo è argomentata la posizione favorevole alla piena applicazione delle norme costituzionali e regolamentari, senza alcuna compressione dei diritti dei parlamentari.

infatti che si voglia sottrarre prima al vaglio della pubblica opinione e della riflessione scientifica occultando le carte, e poi alla verifica puntuale nelle assemblee rappresentative riducendo o azzerando il ruolo del parlamento. Ciò al fine di ridurre la possibilità di polemiche, dissensi, potenziali ostacoli sulla via della decisione.

È così che si spiega la proposta della Regione Veneto volta a costruire una pseudo-delega legislativa¹³¹. Prevede infatti una delega al governo ad emanare uno o più decreti legislativi per l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative in tutte le 23 materie richieste, nonché delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali. Il trasferimento dovrà riguardare le funzioni legislative e amministrative per settori organici, nonché gli uffici e il personale. Per le risorse si prevede la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. Eventuali modifiche che determinino una contrazione delle risorse devono essere precedute da una rinegoziazione.

Il punto più qualificante è che i decreti sono predisposti da una Commissione paritetica Stato-Regione, composta da nove componenti di nomina governativa e altrettanti di nomina regionale. Il fine evidente è sottrarre al parlamento la determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, richiamati dall'art. 76 della Costituzione. Emerge una similitudine con il procedimento di attuazione degli statuti speciali, che però è previsto negli stessi statuti, che hanno rango di norma costituzionale. La proposta esprime la spinta del Veneto alla equiparazione tra regioni ordinarie e speciali. Ma nel sistema dell'art. 116, essendo la legge ivi

¹³¹ Se ne trova la descrizione in SENATO, XVIII Leg., Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, Dossier n. 104/1, marzo 2019.

prevista una legge ordinaria, è palesemente incostituzionale.

Si spiega anche la assurda vicenda della inemendabilità. Viene argomentata da alcuni addirittura con una risibile analogia con i trattati internazionali, sulla quale non mette conto perder tempo. Come non ha alcun merito il richiamo a un fondamento pattizio paritario per le intese, che verrebbe dalla inclusione dello Stato e delle regioni nell'art. 114 della Costituzione come elementi costitutivi della Repubblica. L'argomento prova troppo, perché insieme a Stato e regioni l'art. 114 richiama anche gli 8000 comuni italiani. E siamo al ridicolo se si vuole affermare una parità in chiave pattizia tra lo Stato e l'ultimo comune di qualche decina di abitanti.

Si richiama invece con insistenza la prassi seguita per le intese ex art. 8 Cost. per i culti acattolici¹³². È un orientamento che emerge giù nei pre-accordi Gentiloni. Ed è davvero curioso che un governo moribondo stipuli con un soggetto terzo un accordo volto a imbavagliare il parlamento che verrà, nel momento in cui ne ritaglia i poteri. Ancor più singolare è che se ne parli come se fosse cosa consentita, ed anzi imposta, dalla Costituzione.

Diciamo anzitutto che nel caso di specie proprio non dovrebbe parlarsi di prassi. È una prima assoluta, e non c'è alcun precedente. Bisognerebbe quindi in principio partire dall'inizio, e costruire un processo decisionale ad hoc,

¹³² V. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Documento conclusivo approvato*, 6 febbraio 2018, che riporta le opinioni espresse a sostegno dall'on. Bressa e dai Prof. D'Atena e Mangiameli.

disegnato sulle specificità del caso. Trattandosi di una prima assoluta, qualunque limitazione si voglia introdurre nel lavoro parlamentare o trova preciso fondamento e giustificazione nella Costituzione o nei regolamenti parlamentari, oppure si mostra arbitraria e illegittima. E quale motivazione può mai essere idonea a comprimere il ruolo del parlamento, quando innegabilmente si tocca tutto il paese, tutte le persone che in esso vivono, la capacità dello stato di provvedere ai loro bisogni, la stessa unità della Repubblica?

Si vorrebbe invece applicare in via analogica la prassi designata per i culti acattolici. Ma partiamo da un concetto preliminare: una prassi non è imposta da regole cogenti, ma è costruita sull'esperienza e sui precedenti. È sempre modificabile, in base alle esigenze, e può a tal fine bastare anche una diversa lettura delle norme applicabili. Nella specie, si vuole trasferire la prassi ex articolo 8 della Costituzione per i culti acattolici al regionalismo differenziato ex articolo 116, perché in entrambi i casi si giunge alla legge «sulla base di» intesa. Ma una medesima formulazione testuale non è di per sé decisiva.

Si aggiunga che la "prassi" richiamata per i culti acattolici non è vista come assolutamente preclusiva di emendamenti. Ci sono precedenti – se pure non molti – di emendamenti approvati nel corso dei lavori parlamentari. Qui il numero dei precedenti non conta, mentre è invece decisivo che ne esistano. Dagli atti parlamentari non risulta sia stato sollevato alcun problema in proposito. Invero, se il parlamento ha apportato in alcuni casi modifiche, ciò comporta che la pretesa inemendabilità sia solo un *self-restraint* parlamentare in ragione dell'oggetto specifico. Sul piano giuridico il parlamento potrebbe apportare modifiche, ma decide sul piano politico di non farlo. Su questa inesistente

preclusione si vorrebbero ora fondare limiti assoluti nel procedimento di approvazione delle intese con le Regioni.

Anche a non voler tener conto di quanto ora argomentato si palesa per altra via l'inapplicabilità all'art. 116, comma 3, del modello proprio dell'intesa ex art. 8. Questa definisce la diversità e la conseguente separatezza che una minoranza protetta – il culto acattolico e la sua fede – vuole garantirsi nei confronti della maggioranza che si traduce nella legge. Da qui l'inemendabilità (nemmeno assoluta, ma frutto di *self-restraint* parlamentare) ¹³³. Nell'articolo 116, invece, e nel complesso di regole costituzionali sul regionalismo, è garantita l'eguaglianza prima della diversità. Veneti e lombardi sono pur sempre cittadini italiani, titolari dei medesimi diritti e doveri di tutti gli altri. Non sono minoranze da garantire nei confronti del resto del paese. Del resto, estendendo lo scenario a tutte le regioni, sarebbe forse possibile configurare il popolo italiano come una sommatoria di minoranze? Quale diversità e separatezza potrebbe o dovrebbe difendere una inemendabilità delle intese? Con l'aberrante conseguenza di impedire il concorso dell'assemblea rappresentativa alla formulazione di scelte che toccano la vita di tutti? Nell'articolo 116 la formula «sulla base di» può e deve essere letta diversamente rispetto all'articolo 8.

Come? Bisogna considerare quel che l'art. 116 non dice. L'articolo dispone solo che l'intesa precede l'approvazione della legge. Ma non prescrive come e dove si collochi nel

¹³³ Nell'AC 2531 della XIV leg., ddl governativo sulla libertà religiosa che conteneva un capo III sulle intese con i culti acattolici, si delineava un procedimento in cui il confronto con il parlamento veniva anticipato rispetto alla firma dell'intesa per procedere ove necessario a una nuova trattativa e modifica della stessa. In ogni caso, non si faceva alcuna menzione di una eventuale inemendabilità.

procedimento di formazione, né che intervenga tra regione e governo, e tanto meno che si traduca in un disegno di legge inemendabile. La legge 147/2013 definisce solo parzialmente la fase iniziale del procedimento¹³⁴, indicando unicamente che le iniziative delle regioni vanno presentate al presidente del consiglio e al ministro per gli affari regionali. Nulla di più dice sul come procedere oltre ai fini dell'intesa.

Basta allora qualificare come pre-accordo l'intesa che il governo trasfonde nel disegno di legge che presenta in parlamento, al quale vanno applicate le regole generali per la discussione e l'approvazione, inclusa l'emendabilità. Nel lavoro parlamentare il testo non è più modificabile quando si arriva alla «doppia conforme», cioè quando le due camere hanno approvato un'identica formulazione testuale. Nel momento precedente l'ultimo voto finale sull'intero testo – ormai consolidato – si può verificare che sussista l'intesa. La verifica può essere condotta nuovamente da parte dell'esecutivo, o in alternativa presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui comunque già compete di esprimere un parere sul disegno di legge. Se l'intesa c'è, si procede con il voto e la promulgazione. Diversamente, si riapre la trattativa e si ripete il

¹³⁴ Art. 1, co. 571: “Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

procedimento.

Avrebbe bisogno il presidente di assemblea dell'assenso del governo per innovare la prassi, abbandonando la via errata del richiamo ai culti acattolici? No. Tutto rientra nel quadro dei poteri del presidente e delle norme vigenti e applicabili alla formazione della legge, anche per quanto riguarda l'ipotesi di coinvolgere la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Si può fare senza alcun ritocco delle regole. Diversamente, il rischio di incostituzionalità è alto.

Conclusivamente, si coglie dalle notizie di stampa il senso che il Presidente Fico sia orientato per la emendabilità nel percorso parlamentare, e che invece la Presidente Casellati stia considerando la scelta opposta¹³⁵. Qui si può solo ribadire che il Presidente di assemblea non ha alcun potere discrezionale di imporre nello svolgersi del procedimento di formazione della legge limitazioni prive di uno specifico e puntuale fondamento nella Costituzione o nel regolamento parlamentare. Tale fondamento non è dato dalla formula "sulla base di intesa" posta dall'art. 116, comma 3, che può essere soddisfatta in vario modo, e comunque senza alcuna compressione del ruolo del parlamentare nel formarsi della volontà dell'Aula.

20. *In trincea: il ricorso dei singoli parlamentari*

Nell'ultima parte del 2018 la legge di stabilità inizia il

¹³⁵ Può concorrere a spiegare la posizione della Presidente Casellati la firma da lei apposta nel 2006 all'AS 732, XV leg., *Diritti del popolo veneto*, disegno di legge costituzionale nella cui relazione si sottolineava in modo particolare, anche con riferimento al caso catalano, il contesto pattizio Stato-Regione posto dall'art. 116, comma 3.

suo cammino, tormentato fin dall'avvio. Mattarella autorizza la presentazione alle Camere del disegno di legge governativo, ma allega una lettera¹³⁶ con cui sollecita il governo a un confronto con la UE. Una iniziativa non priva di qualche precedente, ma certo inusuale. La lettera, forse intesa in origine come riservata, viene poi resa pubblica, ed è il primo segnale di un percorso che si rivelerà difficile, e si chiuderà tra violente polemiche. Si arriva infatti al voto, per le difficoltà interne alla maggioranza e quello nel rapporto con l'UE, con tempi talmente ristretti da impedire qualsiasi significativo confronto parlamentare. In pratica, i rappresentanti del popolo sovrano votano senza nemmeno aver visto le carte.

Parte un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto tra poteri, da parte di singoli senatori e del gruppo PD del Senato. Nel ricorso si chiede, tra l'altro, di "ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato

¹³⁶ "In data odierna ho autorizzato, ai sensi dell'articolo 87, quarto comma, della Costituzione, la presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 ottobre 2018. Nel procedere a tale adempimento desidero rivolgermi al Governo, nel comune intento di tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria. A questo scopo, sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 81, 97 e 117, delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, delle osservazioni e della richiesta avanzate dalla Commissione europea, è mio dovere sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare – il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee".

dall'art. 72 Cost.". La Corte si pronuncia negativamente sulla ammissibilità¹³⁷.

In passato, la Corte aveva ripetutamente affermato la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare¹³⁸. Le violazioni di norme regolamentari e di prassi «debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti»¹³⁹. Questa giurisprudenza in realtà ci dice che un' opposizione trova la sua forza nel paese, nella misura in cui riesce a coglierne i bisogni e gli orientamenti meglio di chi governa. Può tradurre efficacemente quella forza in parlamento se l'istituzione è legittimata e rappresentativa. Il rimedio per un'opposizione evanescente e un parlamento che ha perso la sua voce non si trova in un'aula di giustizia costituzionale, ma nella legge elettorale, nel sistema politico, nella partecipazione democratica.

È coerente con questa premessa che la Corte nell'ordinanza 17/2019 neghi la legittimazione a ricorrere al capogruppo PD in quanto tale. Il giudice di costituzionalità non guarda al conflitto tra soggetti politici, né assume la veste di garante dei diritti dell'opposizione, come invece i ricorrenti avevano prospettato. Non si sceglie quindi la via di giurisdizionalizzare il conflitto politico. Non sarebbe del resto una risposta appropriata per la Corte. Il richiamo ad altri sistemi – come la Francia – in cui l'opposizione può adire il giudice di costituzionalità non è bene posto. In quel sistema, infatti, il ricorso delle minoranze si volge contro

¹³⁷ Corte cost., ord. n. 17/2019.

¹³⁸ Corte cost., sent. 379/1996, sent. 129/1981, sent. 120/2014.

¹³⁹ Corte cost., ord. 149/2016.

l'atto conclusivamente adottato, nell'ambito di un controllo di costituzionalità *ex ante*. Qui, invece, si rivolgerebbe contro atti interni al procedimento di formazione della legge, in sistema nel suo complesso di controllo *ex post*.

La Corte chiude la porta al ricorso per quanto riguarda la legge di stabilità, anche in ragione di una eccezionalità di circostanze che sembra pesare in quel contesto. Non sfugge, infatti, che un accoglimento avrebbe inevitabilmente portato all'esercizio provvisorio, con conseguenze imprevedibili e potenzialmente pericolose in specie per la tenuta sui mercati finanziari. Ma la Corte non omette un monito per il futuro.

Soprattutto, apre in principio sulla prospettiva dei diritti del singolo parlamentare. È qui il punto che interessa per il tema del regionalismo differenziato. È legittimato al ricorso per conflitto tra poteri il singolo parlamentare nel caso di «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente». Tale innegabilmente è il caso se al parlamentare è precluso ogni emendamento su una proposta che tocca la Nazione – tutta – che egli rappresenta. Per di più, mancando le situazioni eccezionali che hanno contribuito alla inammissibilità del ricorso per la legge di stabilità. Né può essere di ostacolo il richiamo all'ordinamento interno delle camere che pure la Corte pone in precedenti pronunce. È infatti evidente che nel caso si realizzasse la prospettiva della inemendabilità per il regionalismo differenziato, non vi sarebbe in ultima analisi alcun rimedio disponibile nell'ordinamento interno, e il diritto del singolo parlamentare sarebbe del tutto vanificato senza alcuna possibilità di recupero o correzione. Come si rimedia a una decisione del presidente di assemblea che dichiara inammissibile tutti gli emendamenti non in base a una norma regolamentare, ma

per l'asserita applicazione di una prassi?

Capiamo bene che il rimedio per un'opposizione evanescente e un parlamento che ha perso la sua voce non va normalmente cercato in un'aula di giustizia costituzionale. Ma può accadere che il giudice delle leggi sia l'ultima spiaggia. In realtà la Corte stessa lo riconosce, quando afferma per la legge di stabilità di non aver riscontrato «nelle violazioni denunciate quel livello di manifesta gravità che, solo, potrebbe giustificare il suo intervento». È certo difficile ipotizzare circostanze più gravi di quelle in cui al parlamento si impone un ferreo bavaglio.

La prima linea di resistenza è dunque quella di singoli parlamentari che ricorrono in Corte costituzionale contro qualsiasi decisione – di conferenza dei capigruppo, di giunta per il regolamento, di presidente di commissione o di assemblea – che tenti di implementare una inemendabilità del testo. Questa è una resistenza volta a ritardare o bloccare l'iter di formazione della legge ex art. 116, comma 3.

Una seconda linea di resistenza verrà successivamente dagli eventuali ricorsi di regioni avverso la legge approvata, qualora ritenuta lesiva dell'ambito costituzionalmente garantito di autonomia delle regioni ricorrenti. Di questa opzione, che verrebbe in qualche misura a cose fatte, e che potrebbe essere attivata per fermare l'implementazione della legge, ci occuperemo successivamente in altra sede.

21. *Una e indivisibile, oggi e forse domani*

Nel 2009 Salvini imperversa sulla stampa nazionale per un coro razzista contro i napoletani, cantato insieme ai

militanti leghisti alla festa di Pontida¹⁴⁰. Dieci anni dopo, un altro mondo, un'altra Lega, sovranista e nazionale? Cambia forse la forma, ma non la sostanza.

Da molti anni ormai l'identità nazionale vacilla, e i luoghi comuni su Nord e Sud contribuiscono in misura sostanziale. In quello stesso anno 2009 Galli della Loggia sulle pagine del Corriere della Sera esorta i cittadini del Mezzogiorno¹⁴¹ ad ascoltare una richiesta ultimativa che ormai parte non solo da tutto il Nord ma anche da tante altre parti del Paese. È la richiesta che la società meridionale la smetta di prendere a pretesto il proprio disagio economico per scostarsi in ogni ambito – dalla legalità, alle prestazioni scolastiche, a quelle sanitarie, all'urbanistica, alle pensioni – dagli standard di un paese civile, tra l'altro “con costi sempre crescenti che vengono pagati dal resto della nazione. Il resto dell'Italia non è più disposta a tollerarlo, e si aspetta che alla buon'ora anche i meridionali facciano lo stesso”. È il mantra del Sud accattone e malavitoso che succhia il sangue del Nord onesto e operoso. Certo non poteva sapere che di lì a qualche anno i presidenti delle due regioni più oneste e operose in assoluto avrebbero conosciuto le patrie galere.

Il Presidente Napolitano usa parole forti per sollecitare una maggiore coesione sociale¹⁴². Chiede con una lettera al governo una pronta iniziativa¹⁴³. Evasiva la risposta di Berlusconi¹⁴⁴, mentre la Lega non manca l'occasione di

¹⁴⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=5fOaT5PsE4Q>.

¹⁴¹ *La storia e positiva. Ma protesta e paura oggi sono fondate*, in *Corriere della sera*, 19 ago. 2009, p. 14.

¹⁴² *Messaggio per la Festa nazionale della Repubblica*, 2 giu. 2009.

¹⁴³ *Nota*, 21 ago. 2009; *Ora dal governo aspetto risposte sull'Unità d'Italia*, in www1.lastampa.it, 19 ago. 2009.

¹⁴⁴ *Unità d'Italia, Berlusconi scrive a Napolitano "Rivedremo i*

prendere le distanze¹⁴⁵. I leghisti attaccano: la bandiera italiana chiedendo bandiere regionali, la lingua italiana chiedendo l'uso dei dialetti, la scuola chiedendo la regionalizzazione di docenti e programmi al fine di garantirne la connotazione padana DOC, Chiedono gabbie salariali per assicurare al Nord stipendi e salari differenziati e più alti. È possibile che – come suggerisce Scalfari su *La Repubblica* – sia solo un modo per sgomitare nella maggioranza¹⁴⁶. Ma certo colpisce quanto le posizioni di allora siano vicine a quelle che oggi si esprimono nel regionalismo differenziato.

L'art. 5 della Costituzione è uno dei cardini dell'architettura istituzionale del paese. Il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica è stato letto in termini di rapporto tra le entità territoriali che la compongono, riparto di competenze, distribuzione delle risorse. Ma la domanda che ci viene posta è: può davvero essere una e indivisibile una Repubblica di diseguali?

Vediamo cedere le tutele apprestate per i diritti della I Parte della Costituzione. Il fossato tra il ricco e il povero si allarga: cresce la ricchezza di pochi, la povertà di molti. La precarietà del lavoro aumenta. Per milioni di lavoratori il livello delle retribuzioni è tale che non è rispettata l'art. 36 Cost. che richiama una esistenza libera e dignitosa, per sé e la propria famiglia. La condizione dei pensionati per vecchiaia o inabilità è per moltissimi intollerabile. La copertura dell'assistenza sanitaria vacilla e si riduce sotto il peso dei deficit di bilancio di molte regioni. I ripetuti tagli ai

progetti per la celebrazione", in *www.repubblica.it*, 29 ago. 2009.

¹⁴⁵ *Unità d'Italia, gelo tra Lega e Napolitano*, in *www.repubblica.it*, 20 ago. 2009.

¹⁴⁶ *Perché la Lega sta facendo ammuina*, *La Repubblica*, 9 ago. 2009.

trasferimenti di fondi agli enti locali portano a ridurre i servizi assistenziali e il supporto alle fasce più deboli della popolazione. Milioni di famiglie del ceto medio scivolano nella fascia di povertà, o vi si avvicinano. E per esse uno sfratto per finita locazione o la decisione di mandare un figlio all'università può diventare un ostacolo insuperabile. Come può essere insuperabile l'ostacolo dei costi per la giovane coppia che voglia sposarsi, o avere figli. Il tutto, con caratteri di gravità assolutamente maggiore nella parte economicamente debole del paese, il cui distacco dalle aree più forti aumenta. Lo affermano in modo inequivocabile i dati statistici ufficiali. Con la riforma del Titolo V il Mezzogiorno è stato cancellato dalla Costituzione. Ma non così i diritti dei cittadini del Mezzogiorno.

Probabilmente, un equilibrio, pur precario, si mantiene fino a quando resiste la cultura solidaristica comune ai maggiori partiti della I repubblica, sia di centro che di sinistra, che assumono come obiettivo la riduzione o il superamento del divario Nord-Sud. E fino a quando hanno un ruolo importante i grandi attori collettivi tipicamente protettori degli interessi dei più deboli: i sindacati. In tale contesto, eguaglianza e diritti sono sufficientemente tutelati nel confronto politico, e negli equilibri anche legislativi che ne derivano. Ma con la tempesta dei primi anni '90 i corpi intermedi si indeboliscono o si dissolvono. Il vento del liberismo, delle privatizzazioni, del mercato senza regole percorre l'economia globalizzata. Anche nell'ordinamento europeo troviamo meno diritti e più mercato che non nella Costituzione italiana, pure con l'adozione della c.d. Carta di Nizza, unico vero catalogo dei diritti della UE¹⁴⁷. Gli egoismi

¹⁴⁷ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01)*, in *G.U. delle Comunità europee*, 18.12.2000.

territoriali si accentuano. Le difficoltà della finanza pubblica e la crisi economica fanno il resto. È qui che si dissolve la tutela dei diritti della Parte I così come si era in precedenza storicamente realizzata.

Per tutto questo oggi il regionalismo differenziato può essere un rischio per l'unità del paese. Quanta disegualianza può assorbire un paese veramente unitario? Si introducono strumenti giuridici che non solo non favoriscono l'eguaglianza nei diritti, ma la rendono impossibile definendo in modo tendenzialmente irreversibile un vantaggio per alcuni e un danno per altri. Al tempo stesso si colpisce la capacità dello Stato di formulare e attuare politiche nazionali. E si limita o si azzerava l'efficacia delle tutele pur apprestate dalla stessa Costituzione, come la prescrizione di strumenti di perequazione e solidarietà.

22. *Costruire il futuro*

Unità della Repubblica e uguaglianza dei diritti camminano di pari passo. Una patria non può essere particolarmente popolare se una parte dei suoi figli la vede come un esoso vampiro, e un'altra parte sperimenta ogni giorno sulla propria pelle la mancata attuazione di diritti previsti nella Costituzione e l'aumento delle disegualianze. Per tutti, una patria che è matrigna, non madre. E come può in tali casi essere raccolto il richiamo, per quanto forte possa essere, ai valori della carta fondamentale? La Repubblica una e indivisibile è necessariamente una Repubblica di eguali nelle concrete condizioni di vita, di lavoro, di godimento di diritti fondamentali. Una Repubblica di eguali: se non nell'essere, qui ed ora, almeno nel divenire, con l'aspettativa di poter essere un giorno eguali.

Come reagire? Bisogna prendere atto delle incertezze ed ambiguità che segnano le forze politiche. In tutte, i parlamentari eletti nel Nord sono, più o meno apertamente, a favore delle richieste leghiste. Circola da ultimo una scheda tecnica M5S¹⁴⁸ che sostanzialmente condivide tutte le

¹⁴⁸ <http://www.dire.it/wp-content/uploads/2019/02/scheda-autonomie-LOGO.docx>. Se ne riportano qui alcuni passi principali (grassetto nell'originale). "... In linea generale il MoVimento 5 Stelle ha riconosciuto il valore dell'iniziativa referendaria in Veneto e Lombardia, di fatto mostrando disponibilità a recepire quelle istanze. Questo, però, **in un contesto che salvaguardi in modo ferreo principi costituzionalmente garantiti**. Il MoVimento 5 Stelle, infatti, è favorevole a un processo di autonomia soltanto a patto che questo sia **solidale e cooperativo**. Il trasferimento di funzioni, infatti, non può e non deve essere un modo per sbilanciare l'erogazione di servizi essenziali a favore delle regioni più ricche. Insomma, **guai alla creazione di un contesto in cui ci sono cittadini di serie A e cittadini di serie B**, esito espressamente vietato dalla Costituzione. ... Secondo l'interpretazione accreditata dalle Regioni che chiedono maggiore autonomia, in particolare il Veneto, la legge in questione non sarebbe emendabile dal Parlamento, che potrebbe unicamente dire "sì" o "no" al testo. A supporto di questa interpretazione "restrittiva" sul ruolo delle Camere si cita la prassi consolidatasi nell'applicazione dell'art. 8 della Costituzione, che disciplina i rapporti tra Stato e confessioni religiose ... l'art. 8 della Costituzione si riferisce a una parte, ossia la confessione religiosa, che è esterna allo Stato, laddove la Regione fa parte dello Stato. **L'art. 116 della Costituzione, invece, garantisce l'uguaglianza prima della diversità. Questo significa che i cittadini veneti e lombardi sono pur sempre cittadini italiani, titolari dei medesimi diritti e doveri.** Quindi non si capisce in questo caso quale diversità dovrebbe essere garantita dalla prassi della non emendabilità delle intese. La conseguenza assurda sarebbe quella di impedire che il Parlamento, ossia l'assemblea rappresentativa di tutti i cittadini, possa formulare proposte di correzione a una legge che recepisce un'intesa che tocca la vita di tutti. **Per questo il MoVimento 5 Stelle esige che il Parlamento mantenga un ruolo centrale nella valutazione delle legge che recepisce le intese, con la possibilità di correggerle se necessario.** ... le decisioni sulle autonomie sono prese da una **Commissione paritetica Governo-Regioni interessate,**

nonostante il provvedimento abbia effetti sull'intero paese. Tanto per fare un esempio: nella fattispecie del Veneto gli interlocutori principali rischiano di essere il Ministro degli affari regionali e delle autonomie, Erika Stefani (Lega), e il Governatore veneto Luca Zaia (Lega). La Commissione, altro elemento della massima delicatezza, deve decidere le risorse finanziarie necessarie alla gestione delle materie da trasferire sulla base dei cosiddetti fabbisogni standard. ... come vengono definiti questi fabbisogni standard? Nell'impostazione delle Regioni, soprattutto del Veneto, dovranno essere legati alla capacità fiscale dei territori. Questo rischia di far sì che le Regioni più ricche abbiano maggiori trasferimenti a scapito da quelle più povere. Anche su questo punto, quindi, conviene essere chiari: **il MoVimento 5 Stelle non può accettare un calcolo dei fabbisogni standard legati alla capacità fiscale delle Regioni che stanno chiedendo maggiori autonomie ... l'esito finale non potrebbe che essere anticostituzionale.** ... Altra questione fondamentale riguarda una puntuale individuazione dei Lep, i cosiddetti Livelli essenziali delle prestazioni. Su questo in Italia attualmente c'è un vuoto clamoroso. **Per il MoVimento 5 Stelle, sempre in direzione del rispetto della Costituzione, ogni percorso di autonomia non può prescindere dalla prioritaria individuazione dei Lep,** per garantire servizi essenziali in misura uguale a tutti i cittadini, in qualsiasi Regione vivano. Un volta individuati i Lep si può procedere a calcolare i fabbisogni standard, come detto senza legarli alla capacità fiscale delle Regioni. ... **Per un'efficace attuazione dell'autonomia differenziata e per scongiurare ricorsi (scontati) alla Corte costituzionale è fondamentale che tutti gli equilibri previsti dalla Costituzione siano rispettati e in particolare che siano determinati i livelli essenziali delle prestazioni (Lep)** concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La mancata determinazione dei Lep, infatti, renderebbe impossibile per lo Stato esercitare, come prevede l'art. 120 della Costituzione, quei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti, in particolare nel caso di mancato rispetto dei livelli essenziali indicati per l'istruzione, la tutela dell'ambiente, la sicurezza del lavoro. ... **è fondamentale il corretto conteggio dei fabbisogni standard,** ... si deve basare sulle oggettive esigenze di un territorio e di una popolazione, **senza introdurre elementi in contrasto con la Carta costituzionale come l'attribuzione di maggiori fabbisogni dove c'è maggiore gettito fiscale. Altrimenti non si capisce perchè non si proponga altresì di "regionalizzare" anche il debito pubblico italiano, facendolo "pagare" in proporzione alla**

critiche rivolte all'impianto della trattativa tra il ministero e le tre regioni richiedenti. Ma il 15 maggio 2018 M5S aveva sottoscritto e votato un ordine del giorno nel consiglio regionale lombardo che impegnava la giunta a riaprire il confronto con il governo partendo dal preaccordo con Gentiloni ed estendendolo a tutte le 23 materie che ne potevano essere oggetto¹⁴⁹. Anche il PD è in imbarazzo, avendo già nel 2001 forzato l'approvazione della riforma del Titolo V, avendo successivamente con il proprio governo aperto la strada con i pre-accordi, ed infine vedendo in prima fila la Regione Emilia-Romagna, cruciale negli equilibri interni del partito.

La prospettiva parlamentare è dunque incerta. Alla maggioranza potrebbero mancare dei voti, ma ne potrebbero venire in soccorso dalle opposizioni. La prescrizione della maggioranza assoluta dei componenti non è certo un argine insuperabile avverso una prevaricazione ai danni della parte debole del paese. Il procedimento costruito nell'art. 116, comma 3, potrà invece domani porre ostacolo alla correzione di qualche effetto perverso che dovesse determinarsi.

ricchezza prodotta da ciascuna Regione e alla residenza territoriale dei possessori dei titoli di Stato”.

¹⁴⁹ http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2018/05/15/autonomia-ok-unanime-a-odg-regione_d4097e11-02ac-4976-92d9-d7cf442dd46e.html; https://www.ecodibergamo.it/stories/Cronaca/regione-riapre-la-questione-autonomia-il-consiglio-allunanimita-vota-si_1278973_11/. È in particolare significativo che nell'odg si chiedesse di inserire nell'intesa “clausole di garanzia a favore dell'autonomia ottenuta rispetto alle successive leggi statali, anche di stabilità o di coordinamento della finanza pubblica, affinché siano salvaguardati livelli adeguati di risorse finanziarie correlate alle competenze”.

È dunque indispensabile fare qui e ora tutto il possibile per riorientare il procedimento, aprendolo a tutte le regioni, e ad una corretta determinazione preliminare di LEP e fabbisogni standard. La via giuridica è data dal conflitto sollevato da singoli parlamentari per imporre l'apertura a una piena emendabilità in parlamento, e dai ricorsi delle regioni contro la legge una volta approvata. Ma bisogna sostenere il ricorso a questi strumenti con un forte appoggio della pubblica opinione, mobilitando studiosi, organizzazioni professionali, sindacati, associazioni.

A tal fine, però, il Mezzogiorno deve compiutamente assumere il tema del buon governo, della corretta amministrazione, dell'etica pubblica. La incapacità di recuperare prassi corrette e rigorose nella politica e nell'amministrazione, il dilagare di fenomeni clientelari e di malcostume, conferisce agli stereotipi leghisti un sapore di verità. E contribuisce grandemente ad affievolire la voce del Mezzogiorno nell'affermare le proprie ragioni. Poco importa che anche altrove i medesimi fenomeni siano diffusi. È il Mezzogiorno che si trova nella condizione di chiedere solidarietà. E non si può pretendere il rispetto del principio costituzionale dell'eguaglianza nei diritti senza garantire il rispetto dell'etica pubblica e delle *best practices* nel governo e nella amministrazione.

La risposta non va invece cercata in un leghismo sudista che si contrapponga a quello del Nord. È un vento di cui si avvertono già i primi refoli. Potrebbe spingerci, nel tempo, verso un modello cecoslovacco. Il *velvet divorce* venne con un voto parlamentare del novembre 1992, e il paese fu diviso senza alcuna partecipazione della volontà popolare. In sostanza, la separazione – su un crinale ricchezza-povertà – fu voluta e decisa dal ceto politico, e in particolare dai leaders dell'epoca. Secondo una lettura, ha portato vantaggi a

quella che era all'epoca la parte debole del paese.

Il regionalismo differenziato può creare condizioni fino a ieri impensabili. Per evitare impazzimenti e difendere la Repubblica, la Costituzione, la nostra storia bisogna bloccarlo o correggerlo radicalmente qui e ora, nel paese, in parlamento, in corte costituzionale.

Per il domani, l'Italia del regionalismo differenziato è per alcuni la risposta giusta. È un'Italia in cui non ci riconosciamo. Non è quella che ci hanno consegnato i nostri padri, dal Risorgimento alla Resistenza alla Costituente, passando per guerre, lutti e infiniti sacrifici.

Documentazione, links e bibliografia essenziale

Accordi preliminari e bozze di intesa

Preaccordi con il Governo Gentiloni

Veneto, 28 febbraio 2018,

<http://www.affariregionali.gov.it/media/432885/art-116-veneto.pdf>

Lombardia, 28 febbraio 2018,

<http://www.affariregionali.gov.it/media/432884/art-116-lombardia.pdf>

Emilia-Romagna, 28 febbraio 2018,

<http://www.affariregionali.gov.it/media/432886/art-116-emilia-romagna.pdf>

Bozze di intesa non ufficiali, pubblicate sul sito ROARS l'11 febbraio 2019

Veneto, <https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/02/2019-Bozza-Veneto.pdf>

Lombardia, <https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/02/2019-Bozza-Lombardia.pdf>

Emilia-Romagna, https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/02/2018-intesa-bozza-emilia-Bozza-Intesa-articolato-completo-20_12_2018-def.docx

Intese, Parte generale concordata

Veneto, 25 febbraio 2019,

<http://www.affariregionali.gov.it/media/433210/intesa-con-veneto-parte-generale-concordata-25022019.pdf>;

Lombardia, 25 febbraio 2019,

<http://www.affariregionali.gov.it/media/433208/intesa-con-lombardia-parte-generale-concordata-25022019.pdf>

Emilia-Romagna, 25 febbraio 2019,
<http://www.affariregionali.gov.it/media/433209/intesa-con-emilia-romagna-parte-generale-concordata-25022019.pdf>

Atti e documenti parlamentari recenti

Camera dei deputati

Question time con la Ministra Stefani, 9 gennaio 2019;

Commissione bilancio, *Audizione di G. Pisauro, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, 29 novembre 2017;

Senato della Repubblica

Question time con il Presidente del Consiglio Conte, 21 febbraio 2019;

Question time con la Ministra Stefani; 7 marzo 2019;

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Audizione della ministra Stefani, 21 febbraio 2019;

Relazione depositata dalla ministra Stefani per l'audizione:

Audizione di Stefano Bonaccini, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Presidente della Regione Emilia-Romagna, 7 marzo 2019;

Audizione dell'ANPCI Associazione nazionale piccoli comuni d'Italia, 20 marzo 2019;

Audizione della Sose - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A, 21 marzo 2019;

Audizione di Attilio Fontana, Presidente della Regione Lombardia, 27 marzo 2019;

Audizione di UPI, 28 marzo 2019;

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, 6 febbraio 2018;

Audizione della ministra Stefani, 27 febbraio 2019;

Seguito dell'audizione della ministra Stefani, 7 marzo 2019;
Avvio di indagini conoscitive sul regionalismo differenziato, 21 marzo 2019;
Audizione di esperti e della SVIMEZ, 1 aprile 2019;
Nota SVIMEZ per l'audizione del 1 aprile 2019;

Dossier

Senato della Repubblica, XVII Leg., Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di emiliaromagna, lombardia e veneto, Dossier. N. 565, novembre 2017;
Senato della Repubblica, XVIII Leg., Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, Dossier n 16, maggio 2018;
Senato della Repubblica, XVIII Leg., Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, Dossier n. 104/1, marzo 2019;
Mef - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, La spesa statale regionalizzata. Anno 2017 - Stima provvisoria, gennaio 2019;
Agenzia per la coesione territoriale, Schede regionali 2018, n. 3 – Febbraio 2019

Atti e documenti di istituzioni regionali

Assemblea regionale siciliana, Odg sul regionalismo differenziato, 20 febbraio 2019;
Giunta Regione Sicilia, Deliberazione n. 60. Intervento presso il Governo nazionale sul regionalismo differenziato, 14 febbraio 2019;
Consiglio regionale Calabria, Odg n. 1/2019 sul regionalismo differenziato;
Consiglio regionale Campania, Odg sul regionalismo differenziato, 5 febbraio 2019;
Consiglio regionale Molise, Odg sul regionalismo differenziato, 19 febbraio 2019;
Consiglio regionale Toscana, Odg sul regionalismo differenziato. 27 febbraio 2019;

Conferenza delle regioni, Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo, 18 ottobre 2018;

Accordi di governo

Contratto per il governo del cambiamento, sottoscritto da Luigi Di Maio e Matteo Salvini; maggio 2018;

Accordo di governo tra Südtiroler Volkspartei e Lega Salvini Alto Adige-Südtirol per la legislatura 2018-2023, gennaio 2019;

Appelli e petizioni

No alla secessione dei ricchi, 27 agosto 2018;

Non voltatevi dall'altra parte, 23 gennaio 2019;

Il Sud conta, 13 febbraio 2019;

L'autonomia "differenziata" alle Regioni ricche avvia lo smantellamento dell'Unità d'Italia, 14 febbraio 2019;

No all'autonomia che divide, 15 febbraio 2019:

Manifesto dell'alleanza tra professionisti della salute per un nuovo SSN, 23 febbraio 2019;

Regionalismo differenziato, ruolo del parlamento e unità del paese, Appello di trenta costituzionalisti, 6 marzo 2019.

Contro la regionalizzazione del sistema di istruzione #RestiamoUniti, 13 marzo 2019;

Articoli, saggi, interviste

Per una lettura preliminare v. in specie G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, www.laterza.it, 2019 (download gratuito); M. Esposito, *Zero al Sud*, Rubettino, 2018; A. Giannola, G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2/2018; C. Iannello, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in www.economiaepolitica.it, 30 gennaio 2019; S. Marotta, *Regionalismo differenziato: cos'è e quali rischi comporta*, in www.economiaepolitica.it, 17 gennaio 2019;

M. Cammelli, Il regionalismo differenziato. Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale, in www.rivistailMulino.it, 20 luglio 2018; v. anche i miei articoli elencati nella Tabella F.

Adde. tra i contributi recenti:

M. Ainis, *La fiera degli egoismi*, in *Repubblica*, 15 febbraio 2019; G. Armao, Intervento conclusivo nel dibattito sul regionalismo differenziato nell'Assemblea Regionale Siciliana, 29 febbraio 2019; E. Balboni, Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 febbraio 2019; P. Balduzzi, Quanta autonomia in più alle regioniI, in *Lavoce.info*, 18 gennaio 2019; P. Balduzzi, Quando la regione diventa centralista, in *Lavoce.info*, 8 febbraio 2019; G. Belardelli, *I pregiudizi che rimangono sui rapporti tra nord e sud*, in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2019; G. Bellomo, M. Ferrara, F. Masci, M. Salerno (a cura di), Secessionismi Autonomismi Federalismi. Frammenti di una rosa olografica. Contributi alle Giornate di studio, Università G. D'Annunzio, Chieti/Pescara, 28 febbraio - 2 marzo 2018, in *Federalismi.it*, numero speciale 7/2018; R. Bin, L'attuazione dell'autonomia differenziata, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2017; R. Bin, La "secessione dei ricchi" è una fake news, in www.lacostituzione.info, 16 febbraio 2019; R. Bin, L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione, in www.lacostituzione.info, 16 marzo 2019; M. Bordignon, La posta in gioco con l'autonomia del Nord, in *Lavoce.info*, 15 febbraio 2019; F. Clementi, *L'aumento delle differenze e i contrappesi da prevedere*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2019; B. Caravita, L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana, in *Federalismi.it*, 20 ottobre 2017; E. Carloni, *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione* in *Astrid rassegna*, 4/2019; S. Cassese, *Le regioni e i pasticci da evitare*, in *Corriere della sera*, 29 dicembre 2018, pag. 1; E. Catelani, Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile

violazione dei diritti in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2018; E. Caterini, E. Jorio, *Regionalismo differenziato: il caso della sanità*, in astrid-online.it, 8 febbraio 2019; F. Cerniglia, *Sul regionalismo differenziato fretta e opacità non aiutano*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 febbraio 2019; F. Cerniglia, G. Viesti, Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato, in Lavoce.info, 29 gennaio 2019; O. Chessa, Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico, Relazione al Convegno Astrid - Cranec su *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017; G. Coco, *Mezzogiorno: Una sfida possibile senza miracoli*, in *Astrid rassegna 1_2019* (14.01.2019); G. Coco. A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno – Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, 2018; G. Cosentino, Art. 116 della Costituzione e autonomia regionale differenziata, relazione al seminario su *Autonomia differenziata e istruzione. Implicazioni giuridiche, politiche e contrattuali*, Assemblea Nazionale Cisl Scuola, Roma, 20 febbraio 2019; P. Costanzo, Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2018; C. De Vincenti, *La bulimia delle regioni nell'iter delle autonomie differenziate*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 marzo 2019; R. Dickmann, Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., in federalismi.it, n. 5/2019 (6 marzo 2019); M. Dogliani, Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2018 (8.2.2019); F. D'Onofrio, Perché (e come) si può sciogliere il groviglio dell'autonomia differenziata, in Formiche.net, 9 febbraio 2019; Editoriale, Autonomia differenziata per le regioni del nord: adelante con juicio, in bruno-leoni.it, 12 febbraio 2019; M. Esposito, Ecco tutte le mosse per smontare l'Italia, in *Il Mattino*, 22 febbraio 2019; G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017; A. Ferrara, Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il governo Gentiloni in www.issirfa.cnr.it, 21.03.2018; V. Ferri, Avremo un regionalismo differenziato à la carte, in Urban@it, 8 febbraio 2019; A.

Foccillo, Segretario confederale Uil, Regionalismo differenziato, relazione al *Seminario UIL sull'autonomia differenziata*, Roma, 28 febbraio 2019; Fondazione TrasPArenza, Regionalismo differenziato: complessità e cautele sulle attuali proposte, Paper 2/2019 (3 febbraio 2019); F. Gallo, L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario, in *Federalismi.it*, 9 maggio 2018; E. Galli della Loggia, Il divario nord-sud: gli errori del regionalismo, in *Corriere della sera*, 14 febbraio 2019; S. Gambino, Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche, in *Astrid rassegna*, n. 5/2019 (4 marzo 2019); A. Ghisleri, Cade il tabù dell'autonomia (che piace agli italiani). L'analisi di Ghisleri, in *Formiche.net*, 7 febbraio 2019; A. Giannola, Autonomia e Costituzione. Federalismo vs regionalismo a geometria variabile. Residui fiscali: illusioni e presunzioni, slides presentate al *seminario UIL sull'autonomia differenziata*, Roma, 28 febbraio 2019; E. Grosso, A. Poggi, Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2018; Intervista a F. Cerniglia di Stefano De Martis, "Regionalismo differenziato" per Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna? Cerniglia (Cranec): "Frettolosa approvazione non farebbe che aggiungere altre criticità", in *sir*, 11 gennaio 2019; Intervista a E. Cheli, Le due aule si devono esprimere prima delle intese governo-Regioni, di Diodato Pirone, in *Il Messaggero*, 4 marzo 2019; Intervista a R. Fraccaro, di Marco Palombi, Il Parlamento sarà centrale e potrà intervenire sui testi, in *Il Fatto Quotidiano*, 16 febbraio 2019; Intervista a A. Lepore, di Marco Biscella, Così questa autonomia differenziata può far male anche al Nord, in *ilsussidiario.net*, 14 febbraio 2019; E. Longobardi, Il regionalismo differenziato, in *Astrid rassegna*, 4/2019; G. Macciotta, Art. 116, terzo comma, una logica di sistema: perché sia efficace e non un privilegio di pochi, in *www.astrid-online.it*, 25 marzo 2019; G. Macciotta, Politiche per il Mezzogiorno tra ricentralizzazione e partecipazione, in *Astrid Rassegna*, 3/2019; S. Mangiameli, I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale, in

Camera dei deputati, *Rapporto 2017-2018 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, in www.issirfa.cnr.it, febbraio 2019; G. Mazzola, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in www.issirfa.cnr.it, marzo 2018; C. Mirabelli, *A rischio il dettato della Costituzione, non si può ledere una parte del Paese*, in *Il Messaggero.it*, 14 febbraio 2019; D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019 (07/03/2019); A. Morrone, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 1/2018; S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it* n. 6/2019 - 20 marzo 2019; V. Onida, *Alle Camere un testo non emendabile*, in *La nuova di Venezia e Mestre*, 18 febbraio 2019; E. Palici di Suni, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in *Federalismi.it*, 19 dicembre 2018; F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it* n. 6/2019 (20 marzo 2019); G. Pallone, *Sulla attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2019; G. Pallone, *Così sarà autonomia delle disuguaglianze*, in *ingenere*, 28.03.2019; A. Petretto, *Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato*, in *Lavoce.info*, 19 febbraio 2019; S. Piperno, *Sui profili finanziari dell' "Atto secondo" del Regionalismo asimmetrico*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 20 marzo 2019; M. Ricciardi, *Autonomia differenziata, in discussione l'unità nazionale*, relazione al seminario su *Autonomia differenziata e istruzione. Implicazioni giuridiche, politiche e contrattuali*, Assemblea Nazionale Cisl Scuola, Roma, 20 febbraio 2019; L. Rizzo, R. Secomandi, *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, in *Lavoce.info*, 19 marzo 2019; G. Roma, *Il regionalismo differenziato*, in *InPiu.net*, 29 gennaio 2019; A. Ruggeri, *Territorio, persone, Costituzione*, in *dirittiregionali.it*, 22 ottobre 2018; N. Salerno, *Brevi commenti su sanità e federalismo*

differenziato, a margine del seminario di Astrid, in *Astrid-online.it*, 21 marzo 2019; S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, 2017; D. Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2019 (1 febbraio 2019); L. Vandelli, *Risorse e materie per il regionalismo differenziato*, in *Urban@it*, 12 febbraio 2019; G. Viesti, *Nord e autonomia/ La secessione dei redditi a spese del Sud*, in *Il Messaggero.it*, 8 gennaio 2019; L. Violini, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost.*, in *Rivista AIC*, 4./2018 (14.11.2018); A. Zanardi, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it*, 10.03.2019.

<p>Costituzione del 1948</p>	<p><i>Titolo V riformato nel 2001, come modificato dalla legge cost. 1/2012 (pareggio di bilancio)</i></p>
<p>Art. 116 Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.</p>	<p><i>Art. 116 Il Friuli Venezia Giulia [X], la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale (3). La Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.</i></p>
<p>Art. 117 La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;</p>	<p><i>Art. 117 Comma 1 La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché' dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Comma 2 Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ... l) giurisdizione e norme processuali; ... n) norme generali sull'istruzione; ... s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Comma 3 Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca</i></p>

viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
navigazione e porti lacuali;
acque minerali e termali;
cave e torbiere;
caccia;
pesca nelle acque interne;
agricoltura e foreste;
artigianato.

Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Art. 119

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (1).

Comma 4

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (1). I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [532] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le

funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti (1).

Tabella B - MATERIE		
<p>Veneto – Parte generale concordata – 25 febbraio 2019</p> <p>Art. 2 - Materie.</p> <p>1. Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Veneto sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie:</p> <p>1) organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari;</p> <p>2) norme generali sull'istruzione;</p> <p>3) istruzione;</p> <p>4) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;</p> <p>5) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione;</p> <p>6) commercio con l'estero;</p> <p>7) tutela e sicurezza del lavoro</p> <p>8) professioni;</p> <p>9) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;</p> <p>10) tutela della salute;</p> <p>11) alimentazione;</p> <p>12) ordinamento sportivo;</p> <p>13) protezione civile;</p> <p>14) governo del territorio;</p> <p>15) porti e aeroporti civili;</p> <p>16) grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione;</p> <p>17) ordinamento della comunicazione;</p>	<p>Lombardia - Parte generale concordata – 25 febbraio 2019</p> <p>1. Art. 2 - Materie.</p> <p>Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Lombardia sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie:</p> <p>1) norme generali sull'istruzione;</p> <p>2) istruzione;</p> <p>3) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;</p> <p>4) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione;</p> <p>5) commercio con l'estero;</p> <p>6) tutela e sicurezza del lavoro</p> <p>7) professioni;</p> <p>8) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;</p> <p>9) tutela della salute;</p> <p>10) alimentazione;</p> <p>11) ordinamento sportivo;</p> <p>12) protezione civile;</p> <p>13) governo del territorio;</p> <p>14) porti e aeroporti civili;</p> <p>15) grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione;</p> <p>16) ordinamento della comunicazione;</p> <p>17) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;</p> <p>18) previdenza complementare e integrativa;</p>	<p>Emilia-Romagna - Parte generale concordata – 25 febbraio 2019</p> <p>Art. 2 - Materie.</p> <p>1. Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Emilia-Romagna sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie:</p> <p>1) organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari;</p> <p>2) norme generali sull'istruzione;</p> <p>3) tutela dell'ambiente;</p> <p>4) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione;</p> <p>5) tutela e sicurezza del lavoro;</p> <p>6) istruzione;</p> <p>7) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;</p> <p>8) commercio con l'estero;</p> <p>9) tutela della salute;</p> <p>10) protezione civile;</p> <p>11) ordinamento sportivo;</p> <p>12) governo del territorio;</p> <p>13) grandi reti di trasporto e di navigazione;</p> <p>14) previdenza complementare e integrativa;</p> <p>15) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;</p> <p>16) Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.</p> <p>2. Alla Regione Emilia-Romagna è altresì</p>

18) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
 19) previdenza complementare e integrativa;
 20) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 21) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali
 22) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
 23) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Art. 3 - Commissione paritetica.

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa, è istituita una commissione paritetica Stato Regione Veneto, di seguito commissione paritetica, composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove rappresentanti designati dalla Giunta della Regione Veneto.

2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie

19) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 20) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

Art. 3 - Commissione paritetica.

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa, è istituita una commissione paritetica Stato Regione Lombardia, di seguito commissione paritetica, composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove rappresentanti designati dalla Giunta della Regione Lombardia.

2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II

Art. 4 - Competenze legislative e amministrative attribuite.

1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le

riconosciuta una competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto della presente intesa.

3. L'esercizio delle competenze attribuite nella materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa.

Art. 3 - Commissione paritetica.

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa, è istituita una commissione paritetica Stato Regione Emilia-Romagna, di seguito commissione paritetica, composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove rappresentanti designati dalla Giunta della

all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II.

Art. 4 - Competenze legislative e amministrative attribuite.

1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica. Sono altresì ridimensionate, in rapporto ai compiti residui, le amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

2. Sugli schemi dei decreti di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata, che si esprime entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi dei decreti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, i decreti sono

autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica. Sono altresì ridimensionate, in rapporto ai compiti residui, le amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

2. Sugli schemi dei decreti di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata, che si esprime entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi dei decreti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, i decreti sono comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

3. Nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, con riguardo alle

Regione Emilia-Romagna.

2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II.

Art. 4 - Competenze legislative e amministrative attribuite.

1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica. Sono altresì ridimensionate, in rapporto ai compiti residui, le amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

2. Sugli schemi dei decreti di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata, che si esprime entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione.

comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

3. Nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, con riguardo alle materie oggetto della presente intesa la Regione Veneto può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana di Venezia e disciplinarne l'esercizio, secondo quanto previsto ed entro i limiti stabiliti dal presente Titolo. A tal fine, la Regione Veneto garantisce agli enti locali le risorse necessarie.

4. Al riordino delle amministrazioni statali si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni 5 dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali

materie oggetto della presente intesa la Regione Lombardia può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana di Milano e disciplinarne l'esercizio, secondo quanto previsto 5 ed entro i limiti stabiliti dal presente Titolo. A tal fine, la Regione Lombardia garantisce agli enti locali le risorse necessarie.

4. Al riordino delle amministrazioni statali si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato. 5. Le competenze legislative trasferite, ai sensi della presente intesa, nelle

Decorso inutilmente tale termine, gli schemi dei decreti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, i decreti sono comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

3. Nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, con riguardo alle materie oggetto della presente intesa la Regione Emilia-Romagna può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana di Bologna e disciplinarne l'esercizio, secondo quanto previsto ed entro i limiti stabiliti dal presente Titolo. A tal fine, la Regione -Romagna garantisce agli enti locali le risorse necessarie.

4. Al riordino delle amministrazioni statali si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di

nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato. 5. Le competenze legislative trasferite, ai sensi della presente intesa, nelle materie di cui all'articolo 2, operano all'atto della adozione dei decreti di cui al comma 1.

materie di cui all'articolo 2, operano all'atto della adozione dei decreti di cui al comma 1.

entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato. 5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Tabella C - RISORSE		
Veneto – Parte generale concordata 25 febbraio 2019	Lombardia – Parte generale concordata 25 febbraio 2019	Emilia-Romagna – Parte generale concordata 25 febbraio 2019
<p>Art. 5 - Risorse finanziarie.</p> <p>1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di:</p> <p>a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;</p> <p>b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale procapite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.</p> <p>2. Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>	<p>Art. 5 - Risorse finanziarie.</p> <p>1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;</p> <p>b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale procapite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.</p> <p>2. Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>	<p>Art. 5 - Risorse finanziarie.</p> <p>1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di:</p> <p>a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;</p> <p>b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale procapite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.</p> <p>2. Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>

3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all'art. 119, quarto comma, della Costituzione, dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti:

a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;
 b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

4. L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.

5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente

3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all'art. 119, quarto comma, della Costituzione, dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti:

a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;
 b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

4. L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.

5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente

3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all'art. 119, quarto comma, della Costituzione, dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti:

a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;
 b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

4. L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.

5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente

all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative. 6. Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera *b*) e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.

Art. 6 – Investimenti. 1. Stato e Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative. 6. Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera *b*) e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.

Art. 6 – Investimenti. 1. Stato e Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative. 6. Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera *b*) e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.

Art. 6 - Investimenti. 1. Lo Stato e la Regione Emilia-Romagna, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Tabella D - VENETO – Scuola, Istruzione, personale, edilizia scolastica	
Preaccordo Bressa	Bozza intesa Stefani non ufficiale
ISTRUZIONE	Art. 10 - Competenze in materia di Istruzione.
<p>Art. 1.</p> <p>1. Alla Regione spetta la programmazione dell'offerta di istruzione regionale, definendo la relativa dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, fermo restando l'assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche.</p> <p>2. A tal fine la Regione può costituire un fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della Legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché ulteriori posti in deroga. Detti posti sono assegnati, per ciascun anno scolastico, ai sensi della normativa vigente in materia di contratti a tempo determinato.</p> <p>Art. 2.</p> <p>1. È attribuita alla Regione la competenza legislativa a disciplinare, nel rispetto delle prerogative dell'Ufficio Scolastico Regionale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale, in conformità al Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61, e in coerenza con l'offerta di istruzione regionale, anche attraverso l'utilizzo delle dotazioni organiche aggiuntive a seguito dell'istituzione del fondo regionale di cui all'art. 1, comma 2, del presente Allegato.</p> <p>Art. 3.</p> <p>1. Ferma restando la disciplina in materia di riconoscimento dei titoli di istruzione tecnica superiore e nel rispetto della competenza statale al rilascio dei relativi titoli, alla Regione è attribuita, fatto salvo quanto previsto dalle regole di gestione finanziaria e contabile, la competenza a definire l'organizzazione</p>	<p>I. È' attribuita alla Regione Veneto, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale, la potestà legislativa in materia di norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento:</p> <p>a) alla disciplina delle finalità, delle funzioni e dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche specificandone le funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della Regione, nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale;</p> <p>b) alla disciplina delle modalità di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche mediante l'introduzione di ulteriori indicatori di valutazione legati al contesto territoriale, nel quadro dei principi e criteri generali stabiliti dallo Stato e ferma restando la competenza dell'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione (INVALSI) in tema di valutazione degli apprendimenti;</p> <p>c) alla disciplina della programmazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, alla formazione dei docenti e alla destinazione delle relative risorse, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche;</p> <p>d) disciplina della programmazione dei percorsi di apprendistato di primo livello per il diploma di istruzione secondaria superiore;</p> <p>e) alla disciplina, anche mediante contratti regionali integrativi, dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nel rispetto delle disposizioni statali in materia di ordinamento civile e dei contratti nazionali di lavoro del comparto scuola e della dirigenza scolastica;</p>

delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese. Alla Regione spetta, altresì, la definizione di specifici standard organizzativi e gestionali, d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, anche in relazione al raccordo fra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante.

Art. 4.

1. Nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie e in coerenza con la programmazione delle Università, ai sensi dell'art. 1-ter del Decreto-legge 31 gennaio 2005 n. 7, convertito dalla Legge 31 marzo 2005, n. 43, alla Regione è attribuita la competenza a programmare, d'intesa con le Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità dei corsi di studio universitari e della disciplina giuridica sui docenti universitari.

2. A tale fine, la Regione può costituire un Fondo integrativo pluriennale Regionale per la Didattica.

f) alla disciplina della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;

g) alla disciplina della programmazione della rete scolastica sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale e alla distribuzione dello stesso tra le istituzioni scolastiche, nell'ambito delle risorse attribuite a livello nazionale e di quelle fornite dalla Regione ai sensi dell'articolo 11;

h) alla disciplina di specifici criteri coerenti con le esigenze territoriali, ulteriori rispetto alla disciplina nazionale, per il riconoscimento della parità scolastica, dell'assegnazione dei contributi destinati alle scuole paritarie e delle funzioni di vigilanza sulla permanenza dei requisiti di riconoscimento;

i) alla disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola, nel rispetto dell'autonomia scolastica;

l) alla disciplina dell'istruzione degli adulti, della relativa programmazione formativa e dell'organizzazione dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), nell'ambito della programmazione della rete scolastica regionale, assicurando il raccordo tra il sistema di istruzione degli adulti e il sistema dell'istruzione e formazione professionale in funzione dell'integrazione con la formazione professionale ed in coerenza con il contesto socio economico regionale, fatta salva l'autonomia dei CPIA;

m) alla disciplina dell'organizzazione delle Fondazioni di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) per favorire la programmazione dell'offerta formativa, in funzione delle specificità territoriali;

n) alla costituzione e disciplina del Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Universitario determinato in funzione del fabbisogno di servizi e di strumenti per il conseguimento del pieno successo formativo al fine di rendere disponibili, in modo stabile e coerente con il costo della vita nel territorio regionale, incentivi economici e servizi integrati;

o) alla costituzione e disciplina del Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Ordinario determinato in funzione del fabbisogno territoriale di servizi essenziali per l'esercizio del diritto allo studio;

p) alla costituzione e disciplina del Fondo pluriennale per le residenze universitarie determinato in funzione del fabbisogno di servizi e di strumenti per il conseguimento del pieno successo formativo al fine di rendere disponibili in modo stabile incentivi economici e servizi integrati.

Art. 11 - Norme relative al personale dell'Ufficio Scolastico e delle istituzioni scolastiche regionali.

1. Al fine di consentire lo svolgimento delle competenze di cui all'articolo 10, ed in particolare le attività di governo ed organizzazione del sistema scolastico regionale connesse alla funzione programmatica, sono trasferite alla regione Veneto le risorse umane e finanziarie e strumentali dell'Ufficio scolastico regionale e degli Uffici d'Ambito Territoriale, fatta salva la facoltà del relativo personale di permanere nei ruoli dell'amministrazione scolastica centrale e periferica o di transitare nei ruoli di altra amministrazione dello Stato, da esercitarsi trascorsi tre anni dal trasferimento delle competenze.

2. Sono trasferiti alla regione Veneto i dirigenti scolastici, per i quali sarà istituito uno specifico ruolo regionale, salva la facoltà di permanere nei ruoli della dirigenza scolastica statale trascorsi tre anni dal trasferimento delle competenze.

3. Le modalità per il trasferimento delle risorse di cui ai commi 1 e 2 sono definite, d'intesa con la Regione Veneto, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del comparto scuola. Le procedure di mobilità di detto personale devono essere concluse entro un anno dall'entrata in vigore della legge approvata sulla base della presente intesa.

4. Al personale trasferito è comunque garantito il mantenimento della

posizione retributiva già maturata o l'acquisizione della posizione retributiva eventualmente più favorevole.

5. Contestualmente al trasferimento del personale di cui ai commi 1 e 2 lo Stato procede alla determinazione del costo storico riferito al trattamento economico complessivo maturato dalle unità di personale all'atto del trasferimento, ivi compresi gli oneri riflessi.

6. Lo Stato e la Regione concordano che il personale docente, educativo ed ATA dell'organico statale, con contratto a tempo indeterminato in servizio presso le istituzioni scolastiche del Veneto al momento della stipulazione della presente intesa rimane inserito nei ruoli statali, salva diversa volontà espressa dal personale stesso secondo le procedure di cui al comma 11.

7. Con legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, la regione istituisce i ruoli regionali del personale delle istituzioni scolastiche, ove confluisce il personale di nuova assunzione, sia con contratti a tempo determinato che con contratti a tempo indeterminato, il personale statale che, ai sensi delle disposizioni di cui al successivo comma 11, chiede il trasferimento negli stessi.

8. Al personale iscritto nei ruoli regionali si applicano comunque le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e di pubblico impiego ed i contratti collettivi nazionali del comparto scuola. Gli istituti e le materie del rapporto di lavoro non riservati dalla legge vigente alla normativa statale in materia di pubblico impiego ed alla contrattazione nazionale del comparto Istruzione e Ricerca sono disciplinati, sentito il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, da contratti integrativi regionali che garantiscono comunque il trattamento economico previsto dalla contrattazione nazionale di comparto, nonché il rispetto delle qualifiche e del trattamento di previdenza previsto dalle vigenti normative.

9. La Regione Veneto definisce annualmente il fabbisogno di personale docente, educativo, amministrativo,

<p>Art. 5. Spetta alla Regione la costituzione di un Fondo pluriennale di edilizia scolastica nel quale confluiscono le risorse dei fondi nazionali per interventi di adeguamento e miglioramento sismico delle strutture, di messa a disposizione di laboratori, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale</p>	<p>tecnico ed ausiliario da inserire nei ruoli regionali, sulla base della dotazione organica complessiva definita a livello nazionale e in considerazione delle quiescenze intervenute tra il personale statale assegnato alle istituzioni scolastiche della Regione Veneto nonché delle procedure di mobilità extraregionale intervenute con riferimento al medesimo personale nell'anno precedente.</p> <p>Art. 12. È attribuita alla Regione Veneto la potestà legislativa con riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) alla costituzione e disciplina del Fondo pluriennale di edilizia scolastica, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale; b) alla disciplina dei criteri per l'individuazione dell'effettivo fabbisogno e delle priorità nel rispetto dei criteri definiti a livello nazionale; c) alla disciplina della programmazione regionale degli interventi per l'utilizzo delle risorse nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b) e nel rispetto del monitoraggio degli interventi ai sensi del D.Lgs. n. 229 del 2011
--	--

Tabella E - VENETO - Risorse

Preaccordo Bressa-Veneto
28 febbraio 2018

Art. 4 - Risorse.

1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, saranno determinate da una apposita Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'Intesa, in termini:

a) di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione;

b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione (quale criterio da superare m via definitiva), riferita alle funzioni trasferite o assegnate;

c) di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi.

2. I provvedimenti di determinazione delle risorse ai sensi del comma 1, lett. c), determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Bozza non ufficiale intesa Stefani-Veneto - Pubblicata 11 febbraio 2019 sul sito ROARS

Art. 5 - Risorse finanziarie (è possibile che l'intesa raggiunta in questo articolo abbia avuto obiezioni dal MEF).

I. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, sono determinate dalla Commissione paritetica Stato-Regione Veneto, di cui all'articolo 3, in termini di:

a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;

b) di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'Intesa e che, progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il parametro di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati sul territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi. Nelle more della determinazione dell'applicazione dei fabbisogni standard, e comunque decorsi tre anni dall'approvazione della legge, l'ammontare di risorse assegnate alla Regione per l'esercizio di ulteriori forme condizioni e particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione non può essere inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.

2. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica Stato Regione Veneto, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato nell'articolo 119, quarto comma, della costituzione, dall'utilizzo,

eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti:

- a) una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;
- b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

3. L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione le fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.

4. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

5. Ogni due anni la Commissione paritetica Stato-Regione verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

6. Fino alla completa determinazione dei fabbisogni standard gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali di cui al precedente comma 2, e all'articolo 6, che comportino una diminuzione del gettito riconosciuto alla Regione per il tramite delle compartecipazioni o delle aliquote riservate sono possibili, a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi. La determinazione delle predette misure è effettuata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su quantificazione finanziaria della Commissione paritetica Stato-Regione Veneto.

Art. 5 - Investimenti.

1. Stato e Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, potranno determinare congiuntamente modalità per assegnare, anche mediante forme di crediti d'imposta, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito Comitato Stato-Regioni che il Governo si impegna ad istituire.

Art. 6 - Investimenti.

1. Stato e regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti d'imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Tabella F. Articoli di Massimo Villone sul regionalismo differenziato dal febbraio 2018 sul Manifesto e su Repubblica Napoli

20180228	<i>Strategia secessionista della Lega</i>	Repubblica
20180518	<i>Sud, La Lega batte i Cinque stelle</i>	Repubblica
20180603	<i>Il contratto che aumenta le disegualianze</i>	Manifesto
20180614	<i>Il Sud è il grande assente</i>	Repubblica
20180804	<i>La questione Sud e le scelte di PD e M5S</i>	Repubblica
20180805	<i>La flat tax rompe l'impianto costituzionale</i>	Manifesto
20180821	<i>Il Sud oltre le anime belle</i>	Repubblica
20180914	<i>Regionalismo differenziato, la secessione dei ricchi e il silenzio dei cinque stelle</i>	Repubblica
20180914	<i>Se la Lega punta sulla secessione dei ricchi</i>	Manifesto
20180921	<i>Elenco Fraccaro cosa c'è di buono e cosa manca</i>	Manifesto
20181016	<i>La secessione strisciante nel paese</i>	Repubblica
20181026	<i>Il silenzio della sinistra sull'accordo per il Veneto</i>	Repubblica
20181103	<i>Mattarella risparmia ma non sulle lettere</i>	Manifesto
20181204	<i>Ma il Veneto ringrazia Di Maio</i>	Repubblica
20181216	<i>L'Italia che non piace alla Lega</i>	Repubblica
20181221	<i>Arriva la riforma dove chi ci perde è nascosto</i>	Manifesto
20181223	<i>Autonomia al nord dramma storico in 4 atti</i>	Repubblica
20181230	<i>Il paese spaccato dai gialloverdi</i>	Repubblica
20190110	<i>Regioni, una strategia anti-Zaia</i>	Repubblica
20190120	<i>L'autonomia a favore della Lega</i>	Repubblica
20190125	<i>Autonomie regionali, 5 Stelle verso il suicidio politico</i>	Manifesto
20190130	<i>Autonomia differenziata, menzogne omissioni e responsabilità di Lega e 5 Stelle</i>	Repubblica
20190205	<i>Mattarella e la firma di una legge contro l'unità nazionale</i>	Manifesto
20190206	<i>L'Italia si è già spaccata</i>	Repubblica
20190212	<i>Autonomia, perché non si può blindare la legge</i>	Manifesto
20190212	<i>Se si cancella l'unità dello Stato</i>	Repubblica
20190215	<i>Secessione. Non solo questione di soldi, in ballo c'è molto di più</i>	Manifesto
20190216	<i>Regionalismo, il parlamento scavalcato</i>	Repubblica
20190219	<i>Il leghismo sudista e onirico del sindaco</i>	Repubblica
20190220	<i>Una secessione che ci avvicina al caso cecoslovacco</i>	Manifesto
20190224	<i>I conti non tornano e lo Stato si dissolve</i>	Manifesto
20190225	<i>Il regionalismo tra segreti e ambiguità</i>	Repubblica
20190301	<i>Di Maio tra segreti e bugie</i>	Manifesto
20190302	<i>Regionalismo la Toscana dalla parte del Sud</i>	Repubblica
20190310	<i>Regionalismo segreti e bugie</i>	Repubblica
20190320	<i>Lo smemorato Zingaretti su quel fatale 2016</i>	Manifesto

Finito di stampare nell'aprile 2019
presso Grafica Elettronica srl, Napoli

La riforma del Titolo V del 2001 ha cancellato il Mezzogiorno dalla Costituzione, e ha introdotto con l'art. 116, co. 3, la possibilità di un regionalismo differenziato. Oggi, un governo a trazione leghista legge la norma senza tenere alcun conto di principi costituzionali imprescindibili, come l'eguaglianza, la perequazione, la solidarietà territoriale. Secretando la formazione degli accordi tra Stato e regioni richiedenti, e puntando a impedire il dibattito parlamentare, vuole accordare a Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna privilegi inaccettabili nella assegnazione delle risorse. Al tempo stesso, il trasferimento di potestà legislative non legato a una dimensione regionale degli interessi dissolve la capacità dello Stato di formulare e attuare politiche nazionali in materie essenziali per l'unità del paese e l'eguaglianza dei diritti, come la scuola, la sanità, le infrastrutture, il lavoro. Cosa rimane allora della Repubblica una e indivisibile?

Massimo Villone è professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Napoli Federico II. Nato Napoli il 21 marzo 1944, si è laureato in Giurisprudenza nel 1966 con il massimo dei voti e la lode, e ha conseguito un Master of Laws presso la Harvard Law School nel giugno 1971. Ha insegnato nelle Università di Macerata, di Salerno e di Napoli Federico II, nella quale dal 1984 al 2014 ha tenuto la cattedra di Diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza. È stato consigliere comunale a Napoli, e senatore nella XII, XIII, XIV e XV Legislatura. È stato presidente della Commissione Affari costituzionali nella XIII Legislatura, e vicepresidente nella XIV. È stato nella Giunta per il Regolamento dal 1996 al 2006, e nella Commissione D'Alema per le riforme costituzionali. Autore di saggi e monografie, scrive sulla stampa nazionale e locale su temi politici e istituzionali. Presiede il Coordinamento per la democrazia costituzionale. Già in prima linea per il referendum del dicembre 2016, è ora in campo contro il regionalismo differenziato.