





Massimo Villone

ITALIA,  
DIVISA E DISEGUALE

Regionalismo differenziato o  
secessione occulta?

**Editoriale Scientifica**

## **EDIZIONE PROVVISORIA**

*Tutti i diritti sono riservati*

© 2019 Editoriale Scientifica srl  
Via San Biagio dei Librai 39  
80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)  
[info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 978-88-9391-

## INDICE SOMMARIO

<i>Premessa. Passato, presente, futuro</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. Rigurgiti federalisti: nasce l'art. 116, comma 3	23
6. I referendum del lombardo-veneto	27
7. Un pre-accordo che non si doveva firmare	32
8. Il silenzio del Sud	36
9. Lo tsunami elettorale del 4 marzo	39
10. Un governo "contrattato"	42
11. Il Sud senza "contratto"	45
12. Il gioco delle tre carte e un furto con destrezza	50
13. Carte segrete, pubbliche bugie (1): la "secessione dei ricchi"	55
14. Carte segrete, pubbliche bugie (2): lo Stato si dissolve	62
15. Divisi e diversi, ora e sempre	67
16. Una diga sul Colle?	70
17. Il Parlamento imbavagliato: una pretesa inemendabilità	72
18. In trincea: il ricorso del singolo parlamentare	77
19. Una e indivisibile, oggi e domani	81
20. Costruire il futuro	85

*Bibliografia essenziale* 91

*Allegati*

Tabella A: Costituzione del 1948 e riforma del Titolo V del 2001	93
Tabella B; Materie – Tre Regioni – Parte generale concordata 15.02.2019	96
Tabella C: Risorse – Tre Regioni – Parte generale concordata 15.02.2019	101
Tabella D: Scuola – Preaccordo Bressa-Veneto 28.02.2018 e intesa Stefani-Veneto non ufficiale – Sito ROARS 11.02.2019	104
Tabella E – Risorse – Preaccordo Bressa-Veneto 28.02.2018 e intesa Stefani-Veneto non ufficiale – Sito ROARS 11.02.2019	110
Tabella F: Articoli di Massimo Villone sul regionalismo differenziato pubblicati sul Manifesto e su Repubblica Napoli dal febbraio 2018.	113

## 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. Riappaiono parole e argomenti, e si avverte il sapore amaro di un veleno che non ha mai smesso di scorrere.

Oggi, con la proposta di regionalismo differenziato in discussione e le richieste formalmente avanzate da alcune regioni, i termini sono espliciti. Si confrontano idee contrapposte del paese, filosofie divergenti su come affrontare il futuro. Sono domande ineludibili, che si realizzi o no, in tempi più o meno brevi, l'innovazione di cui si discute.

Non basta certo l'argomento che si vuole attuare il dettato dell'art. 116 della Costituzione. Come ogni norma, è suscettibile di letture diverse. In specie, può essere declinata in chiave di unità, o invece di separatezza. Il regionalismo differenziato, per come si è cercato fin qui di farlo nascere, ha generato reazioni e insuperabili diffidenze.

Emerge la rottura di canoni fondamentali di eguaglianza e solidarietà. Non può rimanere unito un paese in cui ci si guarda con sospetto, e si teme la inaccettabile prevaricazione dell'altro. Per questo è necessaria la ricostruzione

\* 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*.

critica di quel che accade, come necessaria premessa di un patto nuovo su cui porre saldamente le fondamenta del paese.



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. Rigurgiti federalisti: nasce l'art. 116, comma 3. – 6. I referendum del lombardo-veneto. – 7. Un pre-accordo che non si doveva firmare. – 8. Il silenzio del Sud. – 9. Lo tsunami elettorale del 4 marzo. – 10. Un governo “contrattato”. – 11. Il Sud senza “contratto”. – 12. Il gioco delle tre carte e un furto con destrezza. – 13. Carte segrete, pubbliche bugie (1): la “secessione dei ricchi”. – 14. Carte segrete, pubbliche bugie (2): lo Stato si dissolve. – 15. Divisi e diversi, ora e sempre. – 16. Il Parlamento imbavagliato: una pretesa inemendabilità. – 17. Una diga sul Colle?. – 18. In trincea: il ricorso del singolo parlamentare. – 19. Una e indivisibile, oggi e forse domani. 20. 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 ...”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Senato della Repubblica, X leg., 1 agosto 1987.

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”<sup>2</sup>. “Andremo avanti, sino a quando la Lombardia non sarà libera e lo Stato non sarà federale”<sup>3</sup>, dichiara Bossi.

Il richiamo al federalismo diventa una costante, e al folklore di Pontida<sup>4</sup> si affiancano proposte di riforma come quella di un’Italia divisa in tre macroregioni<sup>5</sup>. 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*<sup>6</sup>. 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 di dividere il paese<sup>7</sup>. C’è chi rileva la assenza di reazione del mondo politico e dei partiti<sup>8</sup>, e chi invece

<sup>2</sup> *Una firma per frustare i partiti*, *La Repubblica*, 13 mag. 1990, p. 1

<sup>3</sup> *Il carroccio che travolge i partiti*, *La Repubblica*, 9 mag. 1990, p. 7.

<sup>4</sup> *Una gita a Pontida, tifando Lega*, *La Repubblica*, 22 mag. 1990, p. 9.

<sup>5</sup> *Quel giacobino di destra che vorrebbe tre italie*, *La Repubblica*, 19 feb. 1991, p. 14.

<sup>6</sup> *“Solo così si batte l’idea leghista del paese a fette”*, *La Repubblica*, 14 mar. 1991, p. 14.

<sup>7</sup> *Capitale di ministri e di disperazione*, *La Repubblica*, 2 giu. 1990, p. 1.

<sup>8</sup> *Anonima partiti e giochi proibiti*, *La Repubblica*, 12 giu. 1990, p. 1.

vede una sotterranea paura<sup>9</sup>. Bossi rilancia, introducendo nel lessico leghista la Repubblica del Nord<sup>10</sup>. 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 Bocca<sup>11</sup>. 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 costituzionale<sup>12</sup>.

## 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 della Costituzione<sup>13</sup>. L'innovazione proposta – pur

<sup>9</sup> *La paura da lega che scuote i partiti*, *La Repubblica*, 2 dic. 1990, p. 1.

<sup>10</sup> *“Farò un vero parlamento”*. *Bossi alza il muro del nord*, *La Repubblica*, 5 giu. 1991, p. 18.

<sup>11</sup> *E il Quirinale benedice la Lega*, *La Repubblica*, 14 giu. 1991, p. 10.

<sup>12</sup> *Bossi fa la corte a Cossiga ‘Si batte contro i partiti’*, *La Repubblica*, 18 giu. 1991, p. 9.

<sup>13</sup> 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 disci-

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 illegittima<sup>14</sup>. 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 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,

plina delle elezioni regionali. e la presenza diretta delle Regioni negli organi della Comunità europea.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. n. 470/1992.

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”<sup>15</sup>.

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 nazione<sup>16</sup>. 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 Costituzione<sup>17</sup>. 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 Lega<sup>18</sup>.

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 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 frontiera<sup>19</sup>. Ma Speroni, futuro ministro, in Senato il 22

<sup>15</sup> Senato della Repubblica, XI leg., 2 lug. 1992.

<sup>16</sup> *Scalfaro: non tutto è nel fango*, *Corriere della sera*, 12 ott. 1992, p. 2.

<sup>17</sup> *La Lega: Scalfaro incita alla rissa*, *Corriere della sera*, 14 ott. 1992, p. 4.

<sup>18</sup> *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.

<sup>19</sup> *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.

aprile 1993 si augura che al più presto abbia inizio col voto una “nuova resistenza” del popolo italiano: “una resistenza federalista”<sup>20</sup>. Di lì a qualche settimana Bossi ipotizza la nascita di formazioni partigiane contro la partitocrazia<sup>21</sup>. 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”<sup>22</sup>. 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”<sup>23</sup>. 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 un completo fallimento”<sup>24</sup>. La ragione è ovvia. La Lega non può avallare che per il cambiamento epocale richiesto possa bastare il modesto strumento di una commissione bicamerale.

<sup>20</sup> Senato della Repubblica, XI leg., 22 apr. 1993.

<sup>21</sup> *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

<sup>22</sup> *Bicamerale, se ci sei batti un colpo, Corriere della sera*, 5 mar. 1993, p. 5.

<sup>23</sup> *Una Bicamerale zoppa per la Iotti, Corriere della sera*, 11 mar. 1993, p. 4.

<sup>24</sup> Senato della Repubblica, XI leg., 12 mag. 1993.

### 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-Iotti presenta l'11 gennaio 1994 un progetto alle Presidenze delle Camere (AC 3597, AS 1789)<sup>25</sup>. 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. La Lega porta nelle elezioni del 1994 la parola d'ordine federalista, ed è decisiva nella vittoria del centro-destra. Berlusconi è a capo di un governo che vede insieme Lega e AN, e nel suo discorso programmatico<sup>26</sup> e nella replica<sup>27</sup> dedica ampio spazio al tema della riforma federali-

<sup>25</sup> Camera dei deputati, XI leg., AC 3597.

<sup>26</sup> Senato della Repubblica, XII leg, 16 mag. 1994.

<sup>27</sup> Senato della Repubblica, XII leg., 18 mag. 1994 (pomer.)

sta. 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”<sup>28</sup>. Mentre la parola federalismo non compare affatto nella dichiarazione di voto del capogruppo di AN Maceratini<sup>29</sup>. 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”<sup>30</sup>.

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. Prodi, nel discorso programmatico del 22 maggio 1996 in Senato<sup>31</sup>, 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 no-

<sup>28</sup> Senato della Repubblica, XII leg., 18 mag. 1994 (pomer.).

<sup>29</sup> Senato della Repubblica, XII leg., 18 mag. 1994 (pomer.)

<sup>30</sup> *Scalfaro: la secessione è illegittima, Corriere della sera*, 27 lug. 1995, p. 3.

<sup>31</sup> Senato della Repubblica, XIII leg., 22 mag. 1996.



stra 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 generale<sup>32</sup> 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 presuppongo) anche la secessione". Esistono Costituzioni che prevedono invece la secessione come diritto, e parlamenti in cui siedono 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*

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,

<sup>32</sup> Senato della Repubblica, XIII leg., 23 mag. 1996 (pomer.).

comma 2, della Carta delle Nazioni Unite<sup>33</sup>. 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 diritto<sup>34</sup>. Il Patto è stato ratificato dall'Italia e introdotto nel nostro ordinamento giuridico con legge L. 25 ottobre 1977, n. 881<sup>35</sup>.

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 garantisse un diritto alla secessione unilaterale<sup>36</sup>. Tra l'altro argomentando che

<sup>33</sup> *Carta Nazioni Unite*, art. 1, comma 2.

<sup>34</sup> *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, art. 1, commi 1 e 3.

<sup>35</sup> L. 25 ottobre 1977, n. 881, in *G.U.* 7 dicembre 1977, n. 333 (suppl. ord.).

<sup>36</sup> *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

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 costituzionale<sup>37</sup>. 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 1996<sup>38</sup> Spironi 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 di chi produce da parte di coloro che o non sanno, o non vogliono produrre".

Quando vengono in discussione le mozioni sulle rifor-

ha cancellato il dubbio che ne venissero favorite nuove tensioni secessioniste.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Senato della Repubblica, XIII leg., 24 mag. 1996.

me istituzionali<sup>39</sup> 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!"<sup>40</sup>.

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 leghista<sup>41</sup>. 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, Maroncelli, ribadisce che a nessuno è consentito attaccare l'unità del paese<sup>42</sup>. Comunque, la dichia-

<sup>39</sup> Senato della Repubblica, XIII leg., 17 lug. 1996 (pomer.).

<sup>40</sup> Camera dei deputati, XIII leg., 17 lug. 1996.

<sup>41</sup> *'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.

<sup>42</sup> *Fini a Scalfaro 'ferma la Lega'*, *La Repubblica*, 3 set. 1996, p. 5;

razione 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”<sup>43</sup>. 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 seria<sup>44</sup>? Qualche scontro con la polizia infiamma le polemiche. Si muovono le procure, aprendo inchieste<sup>45</sup>. Ma il sistema politico italiano

*Scalfaro: nessuno minacci l’unità d’Italia, Corriere della sera, 6 set. 1996, p. 3.*

<sup>43</sup> *Dichiarazione di indipendenza e sovranità della Padania.*

<sup>44</sup> ‘Nessuno ci ferma più’, *La Repubblica*, 16 set. 1996, p. 3.

<sup>45</sup> ‘Per la secessione è previsto l’ergastolo’. *La Repubblica*, 20 set. 1996, p. 8.

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*<sup>46</sup>. 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 Costituzione<sup>47</sup>. 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 cittadini”. Nel dibattito che segue nelle aule parlamentari<sup>48</sup> si

<sup>46</sup> *Il sonno degli Stati genera Padanie*, *La Repubblica*, 22 set. 1996, p. 1.

<sup>47</sup> *Messaggio del Presidente della Repubblica*, 18 set. 1996.

<sup>48</sup> Senato della Repubblica, 19 set. 1996; Camera dei deputati, 19 set. 1996 (antimer.).

parla di federalismo, secessione, unità d'Italia, come degli incidenti tra leghisti e polizia.

*5. Rigurgiti federalisti: 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 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 precedente. 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. Quali siano le mediazioni e gli accordi sottesi a un cambiamento di rotta così significativo non è dato cogliere. In ogni caso, questo è il testo approvato nella Camera dei deputati il 23 aprile 1998.

Il percorso parlamentare della proposta di riforma della Bicamerale si interrompe con un discorso in aula di Berlusconi, che il 27 giugno 1998 la boccia senza appello, pur avendola FI votata in Commissione. La formulazione approvata il 23 aprile rimane però sostanzialmente inalterata nelle proposte di revisione che si trasfondono nella riforma del titolo V<sup>49</sup>. Viene infatti ripresa, con l'estensione ad alcune materie di potestà esclusiva e la cancellazione del referendum locale confermativo, nell'emendamento 4.31 presentato dalla maggioranza di centrosinistra il 19 set-

<sup>49</sup> V. fra le altre la proposta governativa D'Alema e Amato, AC 5830, 18 marzo 1999; Soda e altri, AC 5467, 1 dicembre 1998; 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.



tembre 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 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 referendaria<sup>50</sup>. Il Presidente Napolitano risponde subito che agitare ancora la bandiera della secessione significa porsi fuori della storia e della concreta realtà del mondo d’oggi<sup>51</sup>. Reguzzoni, capogruppo leghista alla Camera, obietta che al di sopra del Capo dello Stato c’è il popolo sovrano, e che esiste il principio di autodeterminazione dei popoli<sup>52</sup>. Il 30 settembre 2011 a Napoli, parlando agli studenti e ai docenti della Facoltà di giurisprudenza dell’Università Federico II, Napolitano rincara 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 reagire<sup>53</sup>. La protesta dei leghisti si alza violenta<sup>54</sup>. Parole minacciose e destabilizzanti, quelle di Napolitano<sup>55</sup>.

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 del-

<sup>50</sup> Bossi: “Secessione nel Paese non c’è più democrazia” (video).; *E Bossi rilancia: referendum per secessione*, *Repubblica.it*, 19 set. 2011.

<sup>51</sup> Il Presidente Napolitano sulla secessione (video).

<sup>52</sup> Reguzzoni sul popolo sovrano e sull’autodeterminazione (video).

<sup>53</sup> *Secessione, Napolitano durissimo con la Lega “Gridano sui prati, popolo padano non esiste”*, *Repubblica.it*, 30 set. 2011.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> *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.

lo statuto approvato il 12 ottobre 2015<sup>56</sup>, 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; 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 alcun 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 morta<sup>57</sup>. Nel 2007 il Con-

<sup>56</sup> <https://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/Statuto.pdf>.

<sup>57</sup> Una documentazione in ISSIRFA, L’autonomia asimmetrica delle Regioni ordinarie, <http://www.issirfa.cnr.it/1-autonomia->

siglio 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 pretende<sup>58</sup>. 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 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)<sup>59</sup>. La Corte costituzionale dichiara una illegittimità parziale, censurando tutti i quesiti referendari ipotizzati, salvo uno<sup>60</sup>: “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e

speciale-delle-regioni-ordinarie.html.

<sup>58</sup> <http://www.issirfa.cnr.it/download/P7aeOuwqdS0d6IXHbKx5tUZH7otrPvn2syhZsXM994/cdm-071221ddl-attuazione-116uc-costpdf>.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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».

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.

È o non è di livello costituzionale una scelta che si innesta in una decostituzionalizzazione del catalogo delle potestà legislative statali e regionali posto dall'art. 117? Perché così sembra appunto da qualificare la modificazione di quel catalogo apportata con uno strumento normativo che è pur sempre una legge ordinaria, ancorché rinforzata. Né sembra essere decisivo che il referendum non sia direttamente modificativo del catalogo anzidetto, 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 trattava di una iniziativa volta esattamente al fine che la stessa Corte aveva censurato nella sua precedente giurisprudenza: incidere sulla decisione di organi costituzionali (cfr. sent 470/1992). 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?<sup>61</sup> La Corte si

<sup>61</sup> Lo dirà con parole chiare Bonaccini, presidente dell'Emilia-

limita invece a osservare<sup>62</sup> “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 attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed 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

Romagna, al momento della firma il 28 febbraio 2019: “Il futuro Parlamento e il futuro Governo non potranno non tener conto di questo accordo preliminare. È un fatto molto importante”, <https://it.euronews.com/2018/02/28/monitoraggio-autonomia-lombardia-e-veneto-cosa-succede-dopo-il-referendum>.

<sup>62</sup> Punto 8.3 del *diritto*.

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”<sup>63</sup>.

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 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 IVA<sup>64</sup>. Una misura addirittura superiore a quella che la Corte aveva giudicato costituzionalmente intollerabile. Una proposta forse provocatoria, ma di sicuro tale da 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 referendario<sup>65</sup>.

Anche la Lombardia svolge un referendum, in simulta-

<sup>63</sup> Punto 8.4 del *diritto*.

<sup>64</sup> <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDcr.aspx?id=357470>.

<sup>65</sup> 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](https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/18_giugno_02/autonomia-stefani-avverteo-si-fa-o-salta-governo-20e980a8-662c-11e8-b383-0d5eb15e59cc.shtml).

nea con il Veneto, mentre l'Emilia-Romagna avvia il percorso il 3 ottobre 2017 con la risoluzione n. 5321<sup>66</sup> del 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 richiedenti<sup>67</sup>.

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

<sup>66</sup> <https://www.assemblea.emr.it/lassemblea/struttura/servizi-e-uffici/segreteria-affari-legislativi-coord-commissioni/ultima-seduta/sedute-precedenti/2017/sedute-del-3-10-2017/atto-di-indirizzo-1/risoluzione-oggetto-n-5321>.

<sup>67</sup> V. i testi in allegato.



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 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 Nord<sup>68</sup>. 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 matu-

<sup>68</sup> 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 tato 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 a segnate, in coerenza con quanto di posto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione; b) di spesa sostenuta dallo tato 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 maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi".

rati 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 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.

Ciò rende 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. Una lettura meno benevola potrebbe condurre alla conclusione 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.

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 materie<sup>69</sup>. Forse si può dubitare anche di una *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. *Il silenzio del Sud*

Dunque, la responsabilità dell'avvio malato del nuovo regionalismo ricade comunque su chi aveva in quei giorni il timone di Palazzo Chigi. Non si può peraltro passare sotto silenzio la reazione torpida e distratta della politica meridionale, mentre altri premono sull'acceleratore. Zaia già il 27 ottobre 2017 istituisce una Consulta per seguire e sostenere il processo autonomistico<sup>70</sup>, mentre il Sud tace.

<sup>69</sup> [https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/autonomia\\_tavolo\\_rinviato\\_zaia\\_bressa\\_sappada\\_vaccini-3385233.html](https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/autonomia_tavolo_rinviato_zaia_bressa_sappada_vaccini-3385233.html).

<sup>70</sup> [https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/17\\_ottobre\\_27/autonomia-zaia-costituisce-consulta-veneto-convocati-34\\_esperti-61233ac8-bae3-11e7-ac36-bdf785890b32.shtml](https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/17_ottobre_27/autonomia-zaia-costituisce-consulta-veneto-convocati-34_esperti-61233ac8-bae3-11e7-ac36-bdf785890b32.shtml).

Eppure, la vicenda era nota, e qualche allarme era stato subito sollevato<sup>71</sup>. Una politica attenta agli interessi dei propri rappresentati avrebbe dovuto prendere posizione immediatamente e con forza. Invece, il Consiglio regionale della Campania arriva solo il 15 gennaio 2018, a cose ormai quasi fatte, a discutere del regionalismo differenziato<sup>72</sup>. In 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 salvaguardare<sup>73</sup>. Una lettura non benevola potrebbe suggerire che aveva ragione Dahrendorf<sup>74</sup>, 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 per un tempo 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

<sup>71</sup> V. ad es. il mio *Strategia secessionista della Lega*, su *Repubblica Napoli*, 28 febbraio 2018, p. VIII.

<sup>72</sup> <https://www.istituzioni24.it/2019/01/15/regione-campania-svoltosi-oggi-il-consiglio-straordinario-sul-regionalismo-differenziato/>.

<sup>73</sup> [http://www.consiglio.regione.campania.it/portal/page?\\_pageid=33,10033&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&i=2\\_1&com=21283](http://www.consiglio.regione.campania.it/portal/page?_pageid=33,10033&_dad=portal&_schema=PORTAL&i=2_1&com=21283).

<sup>74</sup> *Il sonno degli Stati genera Padanie*, cit. retro, in nota 46.

avrebbero l'interesse<sup>75</sup>. Forse le forze politiche tacciono anche per 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 PD<sup>76</sup>. 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 sep-

<sup>75</sup> 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 ancora i forti dubbi espressi da organizzazioni dei medici e della scuola.

<sup>76</sup> [https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/18\\_febbraio\\_28/autonomia-firmata-roma-pre-intesa-zaia-giornata-storica-9b333ea8-1c7b-11e8-ae0-858a008731ea.shtml](https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/18_febbraio_28/autonomia-firmata-roma-pre-intesa-zaia-giornata-storica-9b333ea8-1c7b-11e8-ae0-858a008731ea.shtml).

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

### 9. *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 insediamento<sup>77</sup>.

Per una parte, l'esito era prevedibile, in quanto favorito dalla legge elettorale vigente<sup>78</sup>. Il cd Rosatellum viene approvato a conclusione di una tormentata vicenda, segnata da ben due pronunce di illegittimità della Corte costituzionale<sup>79</sup>. Di certo, sentenze di grande rilievo, che riaffer-

<sup>77</sup> 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% ”.

<sup>78</sup> Legge 165/2017, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/11/17G00175/sg>.

<sup>79</sup> Corte cost., sent. 1/2014 e 35/2017.

mano 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 intervento<sup>80</sup>. E non si può certo dire che 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 ridot-

<sup>80</sup> 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 diviene manifesta*, in *Giur. cost.*, 2017.



to 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 verifichi 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 accordo<sup>81</sup>. 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 partito<sup>82</sup>. 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.

## 10. *Il governo “contrattato”*

Dopo il voto del 4 marzo si apre per la formazione dell'esecutivo un percorso in parte nuovo e sconosciuto.

<sup>81</sup> [https://www.repubblica.it/politica/2018/04/23/news/roberto\\_fico\\_presidente\\_camera\\_m5s\\_quirinale\\_incarico\\_esplorativo\\_sergio\\_mattarella\\_nuovo\\_governo-194633653/](https://www.repubblica.it/politica/2018/04/23/news/roberto_fico_presidente_camera_m5s_quirinale_incarico_esplorativo_sergio_mattarella_nuovo_governo-194633653/).

<sup>82</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-04-28/per-referendum-pd-serve-si-direzione-183643.shtml?uuid=AEOTXKgE>.

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 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 – sommatoria e non sintesi – che condiziona il prosieguo, e investirà anche il tema del regionalismo differenziato.

### 11. *Il Sud senza “contratto”*

Nella versione definitiva del “contratto per il governo del cambiamento”<sup>83</sup> 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 toppa 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

<sup>83</sup> [http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto\\_governo.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf).

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 progressiva chiusura delle fonti inquinanti”. Una formula in sé ambigua, che certo non bilancia il silenzio sul divario Nord-Sud, sulle diseguaglianze, 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 gra-

do 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 premia-

te, 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 po-



tenziale 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 arzigiani guardiani degli interessi del Mezzogiorno. Non meraviglia certo che la Stefani dedichi le sue prime parole da ministra alla immediata realizzazione dell'autonomia per Veneto e Lombardia<sup>84</sup>. 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 disatteso<sup>85</sup>. Mentre è chiaro che la sua filosofia non va oltre il topos che le regioni virtuose (*rectius*: che si autodefiniscono tali) vanno premiate<sup>86</sup>.

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 coordi-

<sup>84</sup> [https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/autonomia\\_veneto\\_erika\\_stefani-3771754.html](https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/autonomia_veneto_erika_stefani-3771754.html).

<sup>85</sup> <http://www.ilgiornale.it/news/politica/ministro-stefani-priorita-autonomia-governo-rischia-saltare-1535819.html>.

<sup>86</sup> <http://www.vicenzatoday.it/politica/autonomia-del-veneto-incontro-zaia-stefani-28-miliardi-che-restano-in-veneto.html>.

namento per l'uso delle risorse europee<sup>87</sup>. È una pacca sulla spalla. Di Maio dice poi che il Sud deve diventare la più grande industria di turismo di Europa<sup>88</sup>. 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 tratterranno per il reddito di cittadinanza.

## 12. *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,

<sup>87</sup> “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 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”. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1067706.pdf>.

<sup>88</sup>[https://napoli.repubblica.it/cronaca/2018/06/08/news/di\\_maio\\_il\\_sud\\_deve\\_diventare\\_la\\_piu\\_grande\\_industria\\_di\\_turismo\\_in\\_europa\\_-198469820/](https://napoli.repubblica.it/cronaca/2018/06/08/news/di_maio_il_sud_deve_diventare_la_piu_grande_industria_di_turismo_in_europa_-198469820/).

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 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 ROARS.

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, data-ta 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 fabbisog-

gni e gettito tributario, ma si introducono meccanismi di privilegio fiscale che comunque avvantaggiano le regioni richiedenti rispetto alle altre. Inoltre, rimane nella 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 informa<sup>89</sup> 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'inco-

<sup>89</sup> Intervista a *La Repubblica*, 27 febbraio 2019.

stituzionale – 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 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.

### 13. *Carte segrete, pubbliche 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 supera in breve 10000 firme. È 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 SVIMEZ<sup>90</sup>, la mistificazione del Sud accattonne, sanguisuga del Nord operoso e meritevole.

Una lettura delle bozza “disconosciute” mostra con chiarezza la attribuzione alle tre regioni richiedenti di una condizione di assoluto privilegio nella assegnazione delle risorse<sup>91</sup>. Un regime speciale, costruito del tutto al di fuori

<sup>90</sup> Si vedano in particolare Viesti, Esposito, Giannola citati nella bibliografia.

<sup>91</sup> 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 (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 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

di un percorso parlamentare, che si articola su vari punti:

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.

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 meridionali<sup>92</sup> 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 Basilicata<sup>93</sup> che con fatti e cifre gli dimostra

#### 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.

<sup>92</sup> <https://www.today.it/politica/autonomia-lettera-zaia.html>, 21 febbraio 2019.

<sup>93</sup> <https://www.basilicata24.it/2019/02/autonomia-differenziata-presidente-del-veneto-luca-zaia-torni-frequentare-le-scuole-serali-62946/>.

l'errore e gli consiglia di tornare alle scuole serali. La secessione dei ricchi non è affatto *fake news*. Comunque, dalla confusione si esce con un confronto serio su dati scientificamente solidi, elaborati e discussi in una sede autorevole e 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 vorrebbe. Anche se al momento nessuno mette ancora in chiaro i conti, qualcuno pagherà.

Nella versione ridotta delle bozze di intesa – parte generale concordata<sup>94</sup>, l'ambiguità del testo potrebbe più ne-

<sup>94</sup> 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*

cessaria, ma rimane comunque possibile. Mentre sono con-

*maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

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.

fermate l'attribuzione alla regione dell'eventuale incremento di gettito, la garanzia del mantenimento dei livelli 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 pubblici. 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.

#### 14. *Carte segrete, pubbliche 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 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 stessa 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.



Una conferma viene dalla delibera adottata dalla giunta ligure il 4 marzo<sup>95</sup>, in vista della richiesta di maggiore autonomia. A quanto si legge, 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 con chiarezza l'obiettivo di operare sulla 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. Mentre l'eguaglianza dei diritti ed efficienza del sistema paese nel mondo di oggi non si perseguono con le piccole patrie.

<sup>95</sup> Secolo XIX, 4 febbraio.

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* di Leonardo, 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 in-

termedi nazionali la cui scomparsa o il cui indebolimento è già costato molto al paese.

*Last but not least*, hanno da temere anche gli amministratori locali. Una iper-regionalizzazione ridurrebbe i sindaci – salvo forse quelli delle maggiori città metropolitane – a lacché 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 Magistris<sup>96</sup>. Contribuendo ancora ad allontanare il regionalismo differenziato in via di attuazione dal disegno costituzionale delle autonomie.

### 15. *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 errate valutazioni fosse 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 maggio-

<sup>96</sup> [https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/02/15/news/autonomia\\_regioni\\_beppe\\_sala\\_sindaco\\_milano-219180332/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/02/15/news/autonomia_regioni_beppe_sala_sindaco_milano-219180332/); *Sfida a Montecitorio, De Magistris lancia la sua autonomia*, in *Il Mattino*, 15 febbraio 2019.

ranza 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 Costituzione<sup>97</sup>. 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 po-

<sup>97</sup> Corte cost., sent. 16/1978.

trebbero 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 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, se si vuole evitare un di-

sastro sul piano dell'efficienza degli apparati e dell'organizzazione dei servizi. E bisogna sapere che alcune scelte sono sostanzialmente permanenti, soprattutto se si destrutturano apparati che hanno una specificità tecnica, come ad esempio le sovrintendenze, do 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, sarebbe frutto di ignoranza, o di consapevole menzogna. Ed è confermato che le proposte in campo non tengono alcun conto dell'efficienza del sistema paese.

### 16. *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 ri-

medio 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 costituzionale (cfr. 118/2015). 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 il presidente 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 parlamento nelle scelte da fare<sup>98</sup>. Una prima 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.

### *17. 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 ver-

<sup>98</sup> *Autonomia, per Mattarella la strada è il Parlamento*, in *Il Messaggero*, 3 marzo 2019.



si 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 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 legislativa<sup>99</sup>. 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

<sup>99</sup> Se ne trova la descrizione in SENATO, XVIII Leg., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier n. 104, febbraio 2019.

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 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 acattolici. 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, disegnato sulle specificità del caso. Trattandosi di una prima assoluta, qualunque limitazione si voglia introdurre nel lavoro parlamentare o trova preciso fondamento e giustifica-

zione 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 disegnata 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.

L'intesa ex articolo 8 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. Tra l'altro, nemmeno tali intese sono ritenute in principio assolutamente inemendabili<sup>100</sup>. Nell'articolo 116, invece, e nel complesso di regole costituzionali sul regionalismo, è garantita l'eguaglianza prima della di-

<sup>100</sup> 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.

versità. 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 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 procedimento<sup>101</sup>, 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.

<sup>101</sup> 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".

Basta allora qualificare come pre-accordo l'intesa che il governo trasfonde nel disegno di legge presenta in parlamento, sul 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'ultimol 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 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.

### 18. *In trincea: il ricorso dei singoli parlamentari*

Nell'ultima parte del 2018 la legge di stabilità inizia il suo cammino, tormentato fin dall'avvio. Mattarella auto-

rizza la presentazione alle Camere del disegno di legge governativo, ma allega una lettera<sup>102</sup> 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 dise-

<sup>102</sup> "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".

gnato dall'art. 72 Cost.». La Corte si pronuncia negativamente sulla ammissibilità con ordinanza 17/2019<sup>103</sup>.

In passato, la Corte aveva ripetutamente affermato la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare (sentenze 379/1996, 129/1981, 120/2014). 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» (sentenza 149/2016). 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 l'atto conclusivamente adottato, nell'ambito di un con-

<sup>103</sup> Corte cost., ord. n. 17/2019.

trollo 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.

### 19. *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 Pontida<sup>104</sup>. Dieci anni dopo, un

<sup>104</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=5fOaT5PsE4Q>.

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 Mezzogiorno<sup>105</sup> 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 sociale<sup>106</sup>. Chiede con una lettera al governo una pronta iniziativa<sup>107</sup>. Evasiva la risposta di Berlusconi<sup>108</sup>, mentre la Lega non manca l'occasione di pren-

<sup>105</sup> *La storia e positiva. Ma protesta e paura oggi sono fondate, Corriere della sera*, 19 ago. 2009, p. 14.

<sup>106</sup> *Messaggio per la Festa nazionale della Repubblica*, 2 giu. 2009.

<sup>107</sup> *Nota*, 21 ago. 2009; *Ora dal governo aspetto risposte sull'Unità d'Italia*, Intervista a La Stampa, 19 ago. 2009.

<sup>108</sup> *Unità d'Italia, Berlusconi scrive a Napolitano “Rivedremo i progetti per la celebrazione”*, *Repubblica.it*, 29 ago. 2009.

dere le distanze<sup>109</sup>. 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 maggioranza<sup>110</sup>P. 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 trasferimenti di fondi agli enti locali portano a ridurre i

<sup>109</sup> *Unità d'Italia, gelo tra Lega e Napolitano, Repubblica.it*, 20 ago. 2009.

<sup>110</sup> *Perché la Lega sta facendo ammuina, La Repubblica*, 9 ago. 2009.

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 UE<sup>111</sup>. Gli egoismi territoriali si accentuano. Le difficoltà

<sup>111</sup> *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01)*, in *G.U. delle Comunità europee*, 18.12.2000.

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.

## *20. 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 disegualtanze. 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 M5S<sup>112</sup> che sostanzialmente condivide tutte le cri-

<sup>112</sup> <http://www.dire.it/14-02-2019/296670-autonomia-report-m5s-no-squilibri-o-regionalizziamo-debito/>. 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

tiche rivolte all'impianto della trattativa tra il ministero e le

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 "regio-**

tre regioni richiedenti. Ma il 15 maggio 2018 M5S aveva sottoscritto e votato un odg 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 oggetto<sup>113</sup>. 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. Potrà invece domani porre ostacolo – per come è costruito il procedimento - alla correzione di qualche effetto perverso che dovesse determinarsi.

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

**nalizzare” anche il debito pubblico** italiano, facendolo “pagare” in proporzione alla ricchezza prodotta da ciascuna Regione e alla residenza territoriale dei possessori dei titoli di Stato”.

<sup>113</sup> [http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2018/05/15/autonomia-ok-unanime-a-odg-regione\\_d4097e11-02ac-4976-92d9-d7cf442dd46e.html](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-votasi\\_1278973\\_11/](https://www.ecodibergamo.it/stories/Cronaca/regione-riapre-la-questione-autonomia-il-consiglio-allunanimita-votasi_1278973_11/).



una piene 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. 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.

## *Bibliografia essenziale*

- Per una corretta impostazione sul tema del regionalismo differenziato è utile in specie la lettura di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, 2019, disponibile in rete per un download gratuito; M. ESPOSITO, *Zero al Sud*, Rubettino, 2019; 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 *Economiaepolitica.it*, 30 gennaio 2019; M. CAMELLI, *Il regionalismo differenziato. Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale*, in *www.rivistailMulino.it*, 20 luglio 2018; cui si aggiungono le riflessioni da me svolte in questo volume, anch'esso disponibile in rete per un download gratuito, e nei miei articoli elencati nella Tabella F.

- V. anche il testo dell'APPELLO di trenta Costituzionalisti su *Regionalismo differenziato, ruolo del parlamento e unità del paese*, in *federalismi.it* n. 5/2019 - 6 marzo 2019.

- il testo del resoconto della seduta dell'AULA del SENATO dedicata al Question time al PRESIDENTE del CONSIGLIO dei MINISTRI, Giuseppe CONTE, sulla stabilità dei conti pubblici e sulla garanzia dei LEP delle prestazioni nell'ambito del regionalismo differenziato - 21 febbraio 2019 (alla pagina: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1105010.pdf>)

*Adde.* tra i contributi più recenti: A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, *www.astri-online.it*, 10.03.2019; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2019 - 1 febbraio 2019; G. BELARDELLI, *I pregiudizi che*

*rimangono sui rapporti tra nord e sud*, in *Corriere della Sera*, 7 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. RICCIARDI, *Autonomia differenziata, in discussione l'unità nazionale*, relazione al seminario su *Autonomia differenziata e istruzione. Implicazioni giuridiche, politiche e contrattuali*, organizzato dall'Assemblea Nazionale Cisl Scuola - 20 febbraio 2019; G. COSENTINO, *Art. 116 della Costituzione e autonomia regionale differenziata*, relazione al seminario su *Autonomia differenziata e istruzione. Implicazioni giuridiche, politiche e contrattuali*, organizzato dall'Assemblea Nazionale Cisl Scuola - 20 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*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 4 marzo 2019); E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* - 28 febbraio; di A. FUCCILLO, SEGRETARIO CONFEDERALE UIL, *Regionalismo differenziato*, relazione al *Seminario UIL sull'autonomia differenziata* - 28 febbraio 2019; A. GIANNOLA, Presidente SVIMEZ, *Autonomia e Costituzione. Federalismo vs regionalismo a geometria variabile. Residui fiscali: illusioni e presunzioni*, slides presentate al *Seminario UIL sull'autonomia differenziata* - 28 febbraio 2019; E. CHELI, «Le due aule si devono esprimere prima delle intese governo-Regioni», intervista di Diodato PIRONE pubblicata su *Il Messaggero*, 4 marzo 2019; ); E. CARLONI, *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione in Astrid rassegna*, 4/2019; E. LONGOBARDI, *Il regionalismo differenziato*, in *Astrid rassegna*, 4/2019.

## Costituzione del 1948

## 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.

## 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;

*Titolo V riformato nel 2001, come modificato dalla legge cost. 1/2012 (pareggio di bilancio)*

## Art. 116

*Il Friuli Venezia Giulia [X], la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallée 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.*

## 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 scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione;*

turismo ed industria alberghiera;  
 tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;

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.

*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 desti-*

*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 Provincie 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.

*na 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).*

<p>TABELLA B - Materie Veneto – Materie - Parte generale concordata – 15 febbraio 2019</p>	<p>Lombardia - Materie – Parte generale concordata – 15 febbraio 2019</p>	<p>Emilia-Romagna - Materie – Parte generale concordata – 15 febbraio 2019</p>
<p>Art. 2 - Materie.</p>	<p>Art. 2 - Materie.</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. 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. 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>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari;</li> <li>2) norme generali sull'istruzione;</li> <li>3) istruzione;</li> <li>4) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;</li> <li>5) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione;</li> <li>6) commercio con l'estero;</li> <li>7) tutela e sicurezza del lavoro</li> <li>8) professioni;</li> <li>9) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;</li> <li>10) tutela della salute;</li> <li>11) alimentazione;</li> <li>12) ordinamento sportivo;</li> <li>13) protezione civile;</li> <li>14) governo del territorio;</li> <li>15) porti e aeroporti civili;</li> <li>16) grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione;</li> <li>17) ordinamento della comunicazione;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) norme generali sull'istruzione;</li> <li>2) istruzione;</li> <li>3) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;</li> <li>4) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione;</li> <li>5) commercio con l'estero;</li> <li>6) tutela e sicurezza del lavoro</li> <li>7) professioni;</li> <li>8) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;</li> <li>9) tutela della salute;</li> <li>10) alimentazione;</li> <li>11) ordinamento sportivo;</li> <li>12) protezione civile;</li> <li>13) governo del territorio;</li> <li>14) porti e aeroporti civili;</li> <li>15) grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione;</li> <li>16) ordinamento della comunicazione;</li> <li>17) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;</li> <li>18) previdenza complementare e integrativa;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari;</li> <li>2) norme generali sull'istruzione;</li> <li>3) tutela dell'ambiente;</li> <li>4) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione;</li> <li>5) tutela e sicurezza del lavoro;</li> <li>6) istruzione;</li> <li>7) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;</li> <li>8) commercio con l'estero;</li> <li>9) tutela della salute;</li> <li>10) protezione civile;</li> <li>11) ordinamento sportivo;</li> <li>12) governo del territorio;</li> <li>13) grandi reti di trasporto e di navigazione;</li> <li>14) previdenza complementare e integrativa;</li> <li>15) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;</li> <li>16) Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.</li> </ol> <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
- 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 autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e
- 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 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 Regione Emilia-Romagna.
2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione,
- 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 Regione Emilia-Romagna.
2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione,

- 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 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 Lombardia può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni,
- 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. 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 Lombardia può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni,

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

Commissiõni 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 entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti 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 dell'articolo 2, operano all'atto della adozione dei decreti di cui al comma 1.

adozione dei decreti di cui al comma 1.

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			
<p>Veneto – Risorse – Parte generale concordata 15 febbraio 2019</p> <p><b>Art. 5 - Risorse finanziarie.</b></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 pro-capite 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>3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente</p>	<p>Lombardia – Risorse – Parte generale concordata 15 febbraio 2019</p> <p><b>Art. 5 - Risorse finanziarie.</b></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 pro-capite 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>3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente</p>	<p>Emilia-Romagna – Risorse – Parte generale concordata 15 febbraio 2019</p> <p><b>Art. 5 - Risorse finanziarie.</b></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 pro-capite 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>3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente</p>	

<p>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:</p> <p>a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;</p> <p>b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>6. Ogni due anni la commissione paritetica</p>	<p>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:</p> <p>a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;</p> <p>b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>6. Ogni due anni la commissione paritetica</p>	<p>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:</p> <p>a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;</p> <p>b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>6. Ogni due anni la commissione paritetica</p>
---	---	---

<p>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.</p> <p>7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera <i>b)</i> e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Statoregioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.</p> <p><b>Art. 6 – Investimenti.</b> 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 con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.</p>	<p>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.</p> <p>7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera <i>b)</i> e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Statoregioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.</p> <p><b>Art. 6 – Investimenti.</b> 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 con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.</p>	<p>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.</p> <p>7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera <i>b)</i> e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Statoregioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.</p> <p><b>Art. 6 - Investimenti.</b> 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.</p>

Tabella D - VENETO – Scuola, Istruzione, personale, edilizia scolastica	
Preaccordo Bressa	Bozza intesa Stefani non ufficiale
ISTRUZIONE	Art. 10 - Competenze in materia di Istruzione.
Art. 1.	I. E' 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:
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.	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;
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.	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;
Art. 2.	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;
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.	d) disciplina della programmazione dei percorsi di apprendistato di primo livello per il diploma di istruzione secondaria superiore;
Art. 3.	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;
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 delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle	f) alla disciplina della programmazione



<p>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.</p> <p>Art. 4.</p> <p>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.</p> <p>2. A tale fine, la Regione può costituire un Fondo integrativo pluriennale Regionale per la Didattica.</p>	<p>dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>i) alla disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola, nel rispetto dell'autonomia scolastica;</p> <p>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;</p> <p>m) alla disciplina dell'organizzazione delle Fondazioni di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) per favorire la programmazione dell'offerta formativa, in funzione delle specificità territoriali;</p> <p>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;</p> <p>o) alla costituzione e disciplina del Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Ordinario determinato in funzione del</p>
--	--

	<p>fabbisogno territoriale di servizi essenziali per l'esercizio del diritto allo studio;</p> <p>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.</p> <p>Art. 11 - Norme relative al personale dell'Ufficio Scolastico e delle istituzioni scolastiche regionali.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>4. Al personale trasferito è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata o l'acquisizione della posizione retributiva eventualmente più favorevole.</p> <p>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</p>
--	---

	<p>complessivo maturato dalle unità di personale all'atto del trasferimento, ivi compresi gli oneri riflessi.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>9. La Regione Veneto definisce annualmente il fabbisogno di personale docente, educativo, amministrativo, 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</p>
--	--

	<p>interventive con riferimento al medesimo personale nell'anno precedente.</p>
	<p>10. La Regione indice periodicamente procedure concorsuali, sulla base del fabbisogno annuale. Il personale assunto all'esito di dette procedure è iscritto nei ruoli regionali.</p> <p>11. Per una quota dei posti da -inserire nei ruoli regionali, determinata secondo modalità definite con DPCM da adottare di intesa con la Regione Veneto, è assicurata la possibilità di copertura mediante la mobilità del personale statale assegnato alle istituzioni scolastiche del Veneto o di altre regioni, che deve avvenire comunque su base volontaria e secondo le ordinarie procedure di mobilità nazionale. Per i Dirigenti scolastici da inserire nei ruoli regionali non è prevista la determinazione di una quota da attribuirsi alla mobilità volontaria.</p> <p>12. Al personale docente, educativo ed ATA inserito nei ruoli statali assegnato alle istituzioni scolastiche del Veneto che intende chiedere la mobilità verso altre Regioni continua ad applicarsi la normativa statale vigente sulla mobilità del personale scolastico. È consentito al personale appartenente ai ruoli regionali il trasferimento verso altre sedi nazionali, con modalità che saranno determinate nei provvedimenti attuativi.</p> <p>13. Agli insegnanti non abilitati appartenenti alla terza fascia delle graduatorie di istituto, assunti a tempo determinato dai Dirigenti scolastici, si applica la disciplina del personale iscritto nel ruolo regionale.</p> <p>14. Con DPCM, da adottare d'intesa con la Regione Veneto, sono determinate le modalità di quantificazione e trasferimento alla Regione Veneto e di periodica rideterminazione dell'organico delle istituzioni scolastiche, delle risorse finanziarie relative al personale dei ruoli provinciali delle istituzioni scolastiche del Veneto, fermo restando che alla Regione sono garantite complessivamente risorse almeno pari a quelle impegnate dallo Stato per la corresponsione del trattamento economico, maturato dalle unità di personale all'atto del trasferimento,</p>

	<p>compresi gli oneri riflessi, spettante al personale statale sostituito dalla Regionale iscritto nei propri ruoli.</p> <p><b>Art. 12 - Edilizia scolastica.</b></p>
<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>I. È attribuita alla Regione Veneto la potestà legislativa con riferimento:</p> <p>a) alla costituzione e disciplina del Fondo pluriennale di edilizia scolastica, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale;</p> <p>b) alla disciplina dei criteri per l'individuazione dell'effettivo fabbisogno e delle priorità nel rispetto dei criteri definiti a livello nazionale;</p> <p>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 2011l.</p>

Tabella E - Veneto - Risorse	
<p>Preaccordo Bressa-Veneto 28 febbraio 2018</p> <p>Art. 4 - Risorse.</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 dallo Stato alla Regione, saranno determinate da una apposita Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'Intesa, in termini:</p> <p>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;</p> <p>b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione ( quale criterio da superare m via definitiva), riferita alle funzioni trasferite o assegnate;</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Bozza non ufficiale intesa Stefani-Veneto - Pubblicata 11 febbraio 2019 sul sito ROARS</p> <p>Art. 5 - Risorse finanziarie (è possibile che l'intesa raggiunta in questo articolo abbia avuto obiezioni dal MEF).</p> <p>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:</p> <p>a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;</p> <p>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.</p> <p>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:</p>

	<p>a) una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;</p> <p>b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito Comitato</p>
--	--

<p>Art. 5 - Investimenti.</p> <p>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.</p>	<p>Stato-Regioni che il Governo si impegna ad istituire.</p> <p>Art. 6 - Investimenti.</p> <p>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.</p>
---	---



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 disuguaglianze</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

Finito di stampare nel marzo 2019  
presso Grafica Elettronica srl, Napoli