

Mario Bertolissi

Testi normativi e contesti istituzionali *cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*

L'intenzione dell'autore della riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto l'autonomia differenziata, era quella di consentire alle Regioni, che avevano da tempo manifestato una chiara intenzione in tal senso, di ottenere ulteriori competenze e le relative risorse: tutto ciò, per valorizzare le proprie potenzialità, fino ad allora corroborate dal buon governo. In questa condizione, si trovavano le Regioni Lombardia e Veneto. Quest'ultima, in particolare, aveva chiesto ripetutamente allo Stato forme e condizioni particolari, ulteriori rispetto a quelle spettanti ex artt. 117, 118 e 119 Cost. In questo contesto, avrebbe trovato naturale spazio di azione un rapporto diretto tra Stato e singola Regione, appunto come delineato nell'art. 116, 3° co., Cost. Dopo anni ed anni di silenzio, per impulso dato dalle consultazioni referendarie attivate dalle medesime Regioni, ha preso avvio la procedura di attuazione del citato disposto costituzionale; procedura, che è stata gravata da un insieme articolatissimo di esigenze, prospettate da altre Regioni, accodatesi, con problematico entusiasmo. Gran parte dei problemi via via sorti hanno questo elemento genetico, destinato a creare confusione, se non si guarda all'essenziale: a quel che precede e ai fatti, i quali rivelano che l'autonomia differenziata non solo non incide sull'unità e indivisibilità della Repubblica, ma addirittura le rafforza, se la coesione tra comunità la si concepisce non come un dato formale, bensì di carattere sostanziale.

SOMMARIO: 1. Il Veneto, innanzi tutto. – 2. Il vaglio della Corte costituzionale e il referendum regionale consultivo. – 3. Scenari improbabili. – 4. Il ddl n. 615 Calderoli e il relativo contesto normativo ed istituzionale.

1. Il Veneto, innanzi tutto

Ciò che mi propongo, in poche righe, è di sgombrare il campo di temi e problemi, che – a mio modo di vedere – nulla o quasi hanno a che fare con il *dettato dell'art. 116, 3° co., Cost.*, se solo si ricordasse quale è stata la *ragione vera*, che lo ha determinato, e quali fossero le *finalità* – del tutto lineari – perseguite dal legislatore costituzionale del 2001. Che non sono quelle polemiche e strumentali, poi adombrate, una volta che le richieste regionali si sono estese, in nome della pura e semplice imitazione, a una molteplicità esorbitante di enti.

Vi è un'unica Regione, che può dirsi protagonista, a motivo del suo operato, della sua determinazione e delle sue aspirazioni. È un dato oggettivo, incontestabile, che riguarda la *Regione Veneto*. Questa, infatti, ha chiesto per sé l'autonomia speciale, prevista dall'originario art. 116, Cost., dal momento

che era ed è gravemente condizionata dall'essere confinante con le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, che godono della specialità. Non a caso, il Comune di Sappada è già stato incorporato dal Friuli-Venezia Giulia; mentre una trentina di altri Comuni veneti vorrebbero migrare, a seconda della loro posizione geografica, verso nord-est o verso nord-ovest: a cominciare da Cortina d'Ampezzo. Non a caso, il parlamentare, al quale è legata la novella del 2001, è veneto. Trattasi di Gianclaudio Bressa, bellunese, destinato a divenire sottosegretario nel Governo Gentiloni, con delega alle autonomie, sottoscrittore della preintesa stipulata dallo Stato con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

2. Il vaglio della Corte costituzionale e il referendum regionale consultivo

Stando ai fatti e alla loro non equivoca cronologia, il Veneto fu costretto – dai Governi in carica – ad affrontare tre giudizi di legittimità costituzionale, il cui oggetto di contesa fu la previsione, che consentiva di attivare un referendum regionale consultivo, ritenuto dallo Stato non conforme a Costituzione. La Corte costituzionale si è pronunciata con tre sentenze: la n. 470/1992 (red. Cheli), la n. 496/2000 (red. Mezzanotte) e la n. 118/2015 (red. Cartabia). Nelle tre circostanze, ho rappresentato in giudizio e difeso le ragioni del Veneto. Il che attribuisce un vantaggio non di poco conto, sul piano della conoscenza dei fatti e in ordine alla valutazione della fondatezza-ragionevolezza degli argomenti giuridici, che sembrano i più accreditati tra i giuspubblicisti.

Qualche altra Regione aveva manifestato interesse per forme ulteriori di autonomia, ma senza alcun risultato e senza coltivare altre azioni. Sarebbe rimasta sulla carta, quale mera opzione ipotetica, se la Corte costituzionale, con la sent. n. 118/2015, non avesse consentito la celebrazione di un referendum regionale consultivo, il cui quesito è stato ritenuto – da non pochi costituzionalisti e dalla vulgata – del tutto generico (ha detto qualcuno: è stato come chiedere a un figlio se vuol bene alla sua mamma). Senonché, costoro ignorano che il quesito è stato delineato dallo stesso Giudice costituzionale;

che, ove si fossero indicate tutte o una serie limitata di materie, il quesito referendario sarebbe stato dichiarato inammissibile per carenza di omogeneità; che si sarebbero dovuti celebrare, quindi, 23 referendum. Il che mi consente di affermare – blandamente – che molti sembrano essere, sul piano strettamente giuridico, disinformati o male informati.

3. *Scenari improbabili*

Ed avventati, quando delineano scenari del tutto improbabili, fondati su una premessa mitica: se le 15 Regioni ordinarie chiedessero le 23 materie; se le Regioni più ricche trattenessero i tributi “riferibili”/“maturati” sul proprio territorio; se... Ecco, la prima fonte di equivoco sorge da quel “Se le 15 Regioni ordinarie”. Infatti, mi pare eccessivo – più precisamente ancora: privo di fondamento – ritenere che tutte pretendano e ottengano tutto. Dal momento che – come ho avuto occasione di precisare in altra circostanza – *l'autonomia cammina con le gambe dell'autonomista*, che ne sente la necessità. O si è – psicologicamente, culturalmente e per tradizione – autonomisti oppure non lo si è, come accade (ce lo ha ricordato, ormai molto tempo fa, Augusto Barbera) al costituzionalista giacobino¹.

Dimodoché, a ben vedere, le Regioni veramente “interessate” – per dirla, al plurale, con l’art. 116, 3° co., Cost. – sono, nell’ordine dell’intensità e della determinazione nella richiesta, il Veneto, la Lombardia e l’Emilia-Romagna. Le prime due hanno creduto di dover ricorrere al referendum consultivo conquistato dal Veneto, stabilendo un *quorum* di partecipazione (Veneto) oppure no (Lombardia); la terza di rivolgersi direttamente allo Stato, per il tramite del Consiglio e della Giunta. Nei primi due casi, lo Stato

¹ A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in AA.VV., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 8. Quanto alla matrice giacobina dell’espressione “una e indivisibile”, riferita alla Repubblica senza connessioni con le “autonomie locali”, da promuovere, v. G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 277 ss. Fa venir meno ogni dubbio V. HUGO, *Il Novantatré*, Newton Compton, Roma, 2004, 72, ove si dà conto dell’ordinanza del *Prieur de la Marne*, che esordisce con “La Repubblica una e indivisibile”. Si tratta solo di un cenno, ma è eloquente.

interloquisce con i corpi referendari regionali, attraverso la mediazione del Consiglio e della Giunta; nel terzo, il rapporto corre esclusivamente fra enti.

Tanto basta per inquadrare *diversamente*, rispetto a quel che di regola si fa, il tema all'ordine del giorno. Ed è sufficiente rendere palese – diritto costituzionale e prassi; se non, addirittura, diritto vivente alla mano – quel che a me appaiono vere e proprie forzature, che, oltretutto, evitano di ricordare che alla tutela della Costituzione provvedono, innanzi tutto, i giudici di ogni ordine e grado (essendo ormai il sindacato di costituzionalità diffuso, attraverso l'interpretazione conforme a Costituzione); nonché, in ultima e specifica istanza, il Giudice delle leggi.

4. *Il ddl n. 615 Calderoli e il relativo contesto normativo ed istituzionale*

Che dire, a questo punto, di tante perplessità, rivolte, infine, nei confronti del ddl n. 615 Calderoli?

1) Esso si propone di dare una risposta, in primo luogo, alle Regioni, che hanno accompagnato la propria richiesta con un *referendum regionale consultivo*. Non è mancato chi ha creduto di dover qualificare il referendum (anche a motivo del quesito: ma ho detto poc'anzi che si è trattato di una imperdonabile svista) un rimedio pubblicitario, dall'esito scontato, irrilevante. Peccato che la Corte costituzionale, nella sent. n. 496/2000, abbia attribuito a questo istituto di democrazia diretta la valenza dell'atto eversivo, portatore di un indirizzo politico tale, nel caso, per cui, ancorché consultivo, l'esito positivo del referendum avrebbe comunque condizionato le decisioni degli organi politici competenti: dello stesso Parlamento².

² Istruttiva, non poco, la lettura di G. BOGNETTI, *Il commento*, in *Corr. giur.*, n. 1/2001, spec. 31, là dove nota che “La radice di questo atteggiamento negativo della Corte si trova in vecchie dottrine rimaste a lungo dominanti nella cultura politico-giuridica dell'Italia repubblicana, e l'eco delle quali è percepibile anche in taluna parola di questa sentenza”.

Quanto, poi, all'opinione draconiana della Corte e alla definizione di quale è la rilevanza politico-istituzionale anche di una consultazione referendaria sotto il profilo formale non vincolante, la medesima afferma come “l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso. Ed è appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale” (ivi, 27). Altro che inutile sondaggio di opinione! V., infatti, M. AINIS, *Con il referendum non c'è legge che tenga*, in

2) Si è contestata la lacunosità dell'art. 116, 3° co., Cost. – ma è un ritornello che coinvolge qualunque disposizione costituzionale – e si è ritenuto necessario il ricorso ad una *legge-quadro*: questo è stato l'assunto della gran parte dei giuspubblicisti, cui si sono via via adeguati i ministri Francesco Boccia, Mariastella Gelmini e Roberto Calderoli, a giochi ormai fatti.

Osservo, in proposito, che il testo dell'art. 116, 3° co., Cost. non la prevede; che il legislatore costituente del 2001 aveva – del tutto ragionevolmente – pensato che “interessata” fosse soltanto qualche Regione: *in primis* – per non dire esclusivamente –, il Veneto e la Lombardia; che, dunque, si dovesse procedere nella logica lapalissiana dell'intesa concertata, evitando procedure complicate, di ostacolo al raggiungimento di un qualunque risultato. Poi, l'interesse – quanto sia vero, solo Dio lo sa – per imitazione, di cui si è spettatori. In ogni caso, l'accaduto è persino divertente: infatti, l'art. 117, 1° co., Cost., nel testo originario, stabiliva l'obbligo di fissare, con legge dello Stato, detta legge-quadro, i “principi fondamentali” delle varie materie; l'art. 117, 3° co., Cost., nel testo novellato del 2001, parla, pure esso, di “determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”; tuttavia, nulla, salvo marginalità, è stato fatto. Mentre, nel silenzio della Costituzione, la si è voluta imporre: perché a una legge-quadro non si può mai rinunciare. Il che solleva almeno qualche dubbio circa le vere, sottostanti ragioni, che non siano semplicemente quelle di aspirare a una perfezione, che non è né di questo mondo, né a portata della Repubblica³.

L'Espresso, 16 luglio 2015, 33, nonché – soprattutto – M. DOGLIANI – F. CASSELLA, *La 'solitudine' del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, 1304 ss.

³ Non è ironia, ma senso della realtà. Al pari di quando non si vuole risolvere un problema, si nomina una commissione; così, quando si intende rinviare un adempimento alle calende greche, si fa una legge-quadro: che equivale, per quanto mi riguarda, a un dialogo sui massimi sistemi, privo di concretezza (*la si potrà sempre derogare o abrogare, espressamente o per incompatibilità, con una fonte successiva di pari grado*). Mentre servono esperienza, precisione e determinazione, che si possono ritrovare nel confronto Stato-Regione, in sede di negoziato.

3) E il *Parlamento*, è *decisore* o *spettatore*? Stando al dettato normativo, è la Costituzione, che affida al Parlamento il ruolo di decisore: a tal punto, oltretutto, che la legge di approvazione delle intese è rafforzata, perché quest'ultima deve avvenire "a maggioranza assoluta dei componenti". Sicché, mi pare davvero incomprensibile l'accusa di marginalizzazione del ruolo delle Assemblee. Infatti, per un verso, il disegno di legge di approvazione delle intese deve essere preceduto dai pareri della Conferenza unificata e delle Camere; per altro verso, alla luce dei medesimi, il Governo predispose lo schema di intesa definitivo, "al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario", omettendo rituali passaggi alle Camere, ma assumendosi nel contempo la responsabilità ed il rischio di una bocciatura, in sede di approvazione della legge ad opera dei due rami del Parlamento.

Ciò impone al Governo e alla maggioranza, che lo sostiene, di tenere costantemente vivo il colloquio con chi è titolare, in via esclusiva ed assorbente, del voto; il quale, oltretutto, per la notevole sensibilità della materia, segue la logica dell'appartenenza geografica (Nord-Sud), piuttosto che quella della militanza partitica. Del resto, vi è un precedente illuminante. Nel corso dell'approvazione dei primi Statuti regionali, l'allora presidente della odierna Commissione, sen. prof. Alfonso Tesauro, mise in atto procedure definite "informali", attraverso le quali ottenne il più remissivo degli adeguamenti ai propri *desiderata* da parte dei vari Consigli regionali: pena la non approvazione della bozza di Statuto deliberata ed inviata al Parlamento⁴.

Risolvere la procedura con un *sì* o con un *no* non equivale affatto a privare, il titolare del potere di approvare, del suo inespropriabile potere; equivale, invece, alla concentrazione della sostanza della politicità in un atto puntuale, che ha come obiettivo pure quello di evitare l'ennesimo

⁴ F. BASSANINI – V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. I. Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1971.

ostruzionismo. In proposito, la cronologia è fin troppo eloquente: addirittura, impietosa⁵.

4) Quanto ai *livelli essenziali delle prestazioni*, concernenti i diritti civili e sociali, che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lep), mi limito ad osservare che sono stati introdotti, a livello costituzionale, dal 2001; che dei medesimi si è occupata la legge di delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, attuata, relativamente ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (lea), dal decreto legislativo n. 68/2011, cui vanno aggiunti i livelli essenziali di assistenza sociali (liveas). Il loro finanziamento è a carico della fiscalità generale (delle grandi imposte: a cominciare dall'irap), di cui dispone lo Stato. Il quale è titolare, altresì, del potere di determinare, fin nel più minuto dettaglio, l'area della fiscalità regionale, che si compone di tributi propri

⁵ Se qualcuno dubita, legga il risalente saggio di M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in AA.VV., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, il Mulino, Bologna, 1978, 7 ss.

L'illustre giurista – già segretario del ministero per la Costituente – notò, sconsolato, a proposito della sua personale esperienza all'interno delle istituzioni, quando la riforma regionale appariva ai più un'occasione irripetibile per ammodernare la Repubblica: v., infatti, AA.VV., *Le Regioni per la riforma dello Stato. La legge 382 e l'attuazione dell'ordinamento regionale*, il Mulino, Bologna, 1976; notò, sconsolato, che “la discussione non vi è stata. Amministrazioni statali ed enti pubblici si chiusero nel silenzio, e solo cominciarono ad ordire trame all'interno delle burocrazie affinché fosse disattesa ogni proposta che ne toccasse le attribuzioni. Rimasero nelle loro fodere anche le numerose grancasse delle associazioni fra enti pubblici (...) le amministrazioni centrali e gli enti pubblici nazionali (...) non hanno abitudine al dialogo: sono 'autorità', nelle quali alterigia e pavidità si aggregano in varia misticanza”. Appartiene a questo genere di atteggiamenti l'infortunio, non casuale, di cui ha parlato la stampa in questi giorni: v., ad es., A. BASSI, *Autonomia ad alta tensione*, in *Il Messaggero*, 17 maggio 2023, 1, 4 e 5: in sintesi, “I tecnici del Senato pubblicano sul web il report: ‘Così la riforma aumenterà le disparità’. Poi la retromarcia: ‘È una bozza’”. Un rimedio peggiore del male.

Allo smemorato vale la pena di ricordare che, opponendosi sempre e comunque ad ogni novità, per il timore che qualcosa di tenebroso accada, si finisce per inabissarsi. È documentato, con precisione millimetrica, in una sequenza di studi ed atti, che non lasciano scampo: v., tra gli altri, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal ministro per la Funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, il 16 novembre 1979; *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, rapporto introduttivo, dovuto al ministro per la Funzione pubblica, Angelo Piazza, del 16 novembre 1999; nonché, da ultimo, le *Dichiarazioni programmatiche* del Presidente del Consiglio dei ministri, on. Giorgia Meloni, presentate alla Camera dei deputati il 25 ottobre 2022, ove si invocano “meno burocrazia, regole chiare e certe, risposte celeri e trasparenti”, 8. È cambiato qualcosa da quando – correva l'anno 1916 – G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (questioni urgenti)*, Laterza, Bari, 1916, VIII, auspicava “Un'Italia più forte, più consapevole, più sincera e, sopra tutto, più semplice”, e, XIII, temeva che “tali e tante saranno le cieche forze di resistenza le quali si svilupperanno per il mantenimento dello *statu quo ante*. Persino durante lo stato di guerra (...)”, che per noi contemporanei è Covid-19, l'enorme debito pubblico, la guerra russo-ucraina ed altro ancora?

derivati, di compartecipazioni e addizionali e di tributi propri: questi ultimi, di scarsissima rilevanza quantitativa, come ha stabilito la Corte costituzionale con la sent. n. 102/2008⁶.

La relativa procedura di approvazione tiene conto – come potrebbe fare altrimenti? – del carattere accentuatamente tecnico della individuazione e determinazione dei lep, i quali non si prestano ad una discussione assembleare, caratterizzata da suggestioni irrazionali⁷. L'approvazione è previsto avvenga – *come per i lea* – con dpcm; i relativi schemi sono assoggettati al vaglio della Conferenza unificata e delle Camere; mentre il dpcm, a operazione conclusa, è adottato dal Presidente del Consiglio, “previa deliberazione del Consiglio dei ministri”: non, invece, come è accaduto durante la pandemia da Covid-19, *inaudita altera parte* (v. art. 3).

A prescindere dalle varie opzioni possibili, mi sembra che la soluzione prescelta non presti il fianco a censure di sorta. In ogni caso, eventuali forzature saranno sempre censurabili dinanzi ai giudici.

5) Certo, le *risorse finanziarie* rappresentano il punto dolente di ogni proposito riformatore, viste le condizioni, in cui versa – ormai da tempo immemorabile – la finanza pubblica. Tuttavia, sono proprio i precedenti, che dovrebbero indurre a ritenere, quelle prescelte, vie addirittura obbligate, dal momento che il *potere di decidere* sul *come*, sul *quando* e sul *quanto* è rimesso allo Stato, tutt'al più alla luce di un principio residuale, declinato, il più delle volte, non a favore, ma contro le Regioni: alludo al principio di leale collaborazione (art. 120, 2° co., Cost.), che qualcuno ha ridefinito – non senza ironia – di leale subordinazione.

⁶ La si può leggere in *Federalismo fiscale*, n. 2/2008, 251 ss., corredata dei commenti di L. ANTONINI, *Un passo avanti per l'autonomia impositiva mentre si avvia il federalismo fiscale*, ivi, 183 ss.; M. BARBERO, *Sull'imposta sarda di scalo la parola ai giudici*, ivi, 193 ss.; M. BERTOLISSI, *“Nomi” e “cose” nella finanza territoriale*, ivi, 200 ss.; C. BURATTI, *Ragioni e limiti dell'imposizione su i “non residenti”*, ivi, 207 ss.; S. PERAZZELLI, *“Tassa di lusso”: dalla Corte costituzionale un esito scontato e un'apertura a sorpresa*, ivi, 227 ss.

⁷ Per un singolare precedente, v. il dibattito, svoltosi in Assemblea costituente, circa il numero e il relativo perimetro territoriale delle Regioni. In proposito, per tutti, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967, spec. 341 ss.

Ogni “fuga” è preclusa dall’invarianza della spesa (art. 5). Dalla conservazione del criterio della spesa storica⁸, che tiene indenne lo Stato da operazioni di riassetto finanziario complesse, da concentrare ora nella determinazione dei lep, i quali hanno di mira il riequilibrio tra territori, in forza di una legislazione da tempo in vigore e mai seriamente attuata.

In buona sostanza, niente di nuovo sotto il sole, come è per l’istituto della Commissione paritetica (art. 7), che ha, come suo termine di riferimento, l’esperienza delle Regioni speciali. Oppure per la “compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale”: ai sensi dell’art. 119, 2° co., Cost., meglio precisato dall’attributo “maturato”, il quale comporta che il territorio regionale rappresenti il luogo della produzione effettiva – non dell’imputazione formale – di un reddito. Una ragione specifica, che spiega, c’è sempre ed è riconducibile – se ci si può esprimere così – a un fatto della vita delle istituzioni, e non solo.

6) L’espressione *secessione dei ricchi*⁹ ha finito per rappresentare, in sé e per sé, un argomento, che pretende di troncare ogni discussione

⁸ Il relativo criterio è stato oggetto di ripetute contestazioni, dinanzi alla Corte costituzionale, proposte, senza successo, tra l’altro, dalla Regione Veneto. Ma, oggi, ci si lamenta del suo persistere, voluto, innanzi tutto, dal ministero dell’Economia e delle Finanze, per carenza di risorse disponibili.

Il criterio della spesa storica fu introdotto dall’allora ministro del Tesoro, Gaetano Stammati, nel 1977, per consolidare il debito pubblico, quantitativamente assai elevato, accumulato dagli enti locali. Era previsto che la sua operatività fosse limitata nel tempo, ma accadde esattamente il contrario ed ora se ne perpetua l’applicazione, dal momento che – ci ricorda N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, con un saggio introduttivo di V. Branca, Mondadori, Milano, 1994, 109 – “il che è comune difetto degli uomini, non fare conto, nella bonaccia, della tempesta”. Insomma, chi ha tempo non aspetti tempo: ce ne siamo accorti, per l’ennesima volta, in questi tempi di alluvioni e di dissesti idrogeologici, ai cui danni si dovrà porre rimedio *ex post*. Per ora, il regionalismo differenziato rimane ancora un *ex ante*: un’occasione per mettere ordine nell’articolazione territoriale delle istituzioni della Repubblica (art. 114 Cost.).

⁹ Dovuta, come si sa, a Gianfranco Viesti, e fatta propria dalla Svimez, la quale sforna dati sistematicamente contraddetti dalla Cgia di Mestre. Chi ha ragione? Mi limito ad osservare che i *numeri* sono importanti; ma, più di essi, contano gli *accadimenti*, i quali sono determinati, in larghissima misura, dalle motivazioni, che spingono ad agire ed operare, in forza di collaudati usi e costumi. In ogni caso, v. S. BLAUW, *Il più grande best seller di tutti i tempi (con questo titolo). Come difendersi da chi ci inganna con i numeri*, Garzanti, Milano, 2020. Riprendo due frammenti, collocati sul quarto di copertina. Il primo è di Albert Einstein: “Non tutto ciò che può essere contato conta, e non tutto ciò che conta può essere contato”. Il secondo è dell’autrice: “Il mio compito è mettere i numeri al loro posto. Non su un piedistallo, non nella spazzatura, ma dove devono stare: accanto alle parole”. Aggiungo, quanto alla capacità di elaborare previsioni attendibili, che sia la BCE, sia le Banche centrali degli Stati avevano ritenuto l’inflazione una fiammata di scarsa rilevanza economica, mentre la

sull'autonomia differenziata. Lo dicono i numeri. Lo afferma la Svimez, diligente, accreditata di una larga reputazione. Ma davvero è credibile l'assunto? Che cosa valorizza e di che cosa si dimentica? Nell'anno, in cui ricorre il 150° anniversario della morte di Alessandro Manzoni, varrebbe la pena di ricordare una sua felicissima osservazione: “il buon senso c'era; ma se ne stava nascosto per paura del senso comune”¹⁰. Del buon senso si fa applicazione – ne dovrebbe fare applicazione chi discute in astratto dell'art. 116, 3° co., Cost., senza mai volgere lo sguardo alla realtà, accontentandosi dei combinati disposti – quando si rileva – lo fa sempre lui: don Lisander – che “tutti i provvedimenti di questo mondo, per quanto siano gagliardi, non hanno virtù di diminuire il bisogno del cibo, né di far venir derrate fuor di stagione”¹¹. Detto altrimenti, con riferimento agli episodi tragici del nostro tempo, le risorse non spese o spese malamente¹² lasciano tutto come è, senza arrecare alcun sollievo.

medesima ha raggiunto una dimensione percentuale a due cifre. È il caso di non dare per scontato ogni annuncio e di attenersi alla più seria e responsabile analisi dei fatti. Vale anche per la bozza uscita dalle teche senatoriali.

¹⁰ A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, con introduzione e note di G. Bezzola, RCS, Milano, 2006, XXXII, 503.

¹¹ Ivi, XII, 205.

¹² Senza accreditare la notizia del vero, v. *Il disastro dei soldi mai spesi*, in *la Repubblica*, 19 maggio 2023, 1, a tutta pagina. Si apprende che “Quasi 9 miliardi di euro stanziati nel 2018 per combattere il dissesto idrogeologico sono rimasti inutilizzati”. Ne scrive F. TONACCI, *Oltre 8 miliardi non spesi e task force mai nate. L'ambiente dimenticato*, ivi, 7, con queste parole, da non dimenticare, a futura memoria: “Più vecchia degli allarmi degli ambientalisti e dei geologi c'è solo l'attitudine, tutta italiana, di racimolare miliardi di euro dal bilancio pubblico senza poi essere in grado di spenderli. Nelle casse dello Stato ci sono 8,4 miliardi di euro dedicati alla mitigazione del rischio idrogeologico che potrebbero essere utilizzati subito, ora, per argini, invasi, casse di laminazione, canalizzazioni e quant'altro serva ai bacini idrici del Paese, ma che dal 2018 sono intonsi. Transitano da un capitolo di spesa all'altro, da quando il governo giallo-verde di Giuseppe Conte, appena insediatosi, decise di cancellare Italia Sicura, la struttura di missione diretta da Erasmo D'Angelis e voluta dall'allora premier Renzi. Il risultato è stata la paralisi per cinque anni: il Conte I e il Conte II, alla voce: ‘idee per salvare il territorio’, non hanno scritto niente di significativo, gli 11mila progetti catalogati e sistematizzati dalla struttura di missione (per realizzarli servono 33 miliardi di euro) sono rimasti un mesto elenco su un file excel. I miliardi trovati razionalizzando risorse interne non sono stati spesi. Alla fine il governo Draghi li ha messi nel Pnrr. E lì giacciono”. Varrebbe la pena di ripensare ogni soluzione volta all'accentramento o al riaccentramento di funzioni e di risorse, essendo, probabilmente, preferibile, ripensare lo Stato nella sua attività strategica non di gestore, ma di regista (il regista deve avere classe). V., da ultimo, F. TONACCI, *Miliardi mai spesi e scaricabarile. I piani anti-dissesto falliti in 12 anni*, ivi, 22 maggio 2023, 3. Si legge che “Ogni governo ha lanciato il suo progetto per mettere in sicurezza il territorio senza riuscirci”. Ogni governo, non le Regioni, le quali non si esclude abbiano loro specifiche responsabilità: senza

È per questa elementare ragione che non si può discutere di regionalismo limitandosi ai *testi normativi* e ai *numeri*: all'art. 116, 3° co., Cost.; al Titolo V della Parte II e alla Parte I, senza considerare l'*esperienza del regionalismo nel suo complesso, per parti, per ciascuna Regione*. Perché il diritto è un “fenomeno sociale e conseguentemente la scienza giuridica” è “scienza sociologico-valutativa e non formale, scienza di problemi pratici e non di astratte sistemazioni concettuali, scienza di risultati concreti e non di aprioristiche deduzioni, scienza – infine – di scelte creative e *quindi responsabili*, e non di automatiche conclusioni”¹³.

Se si assume questo elementare punto di vista, che considera non soltanto il *dover essere*, ma anche, in funzione condizionante, l'*essere*, non stupisce se un attento osservatore di quel che quotidianamente accade ha concluso che “Non sarà l'autonomia a far diventare l'Italia un Paese diviso e con profonde differenze tra Regione e Regione. Purtroppo, ci sono già due Italie: nella sanità, nella crescita, nell'occupazione”¹⁴.

A chi ragiona diversamente, vale la pena di ricordare che la varietà economica, sociale e culturale dei territori d'Italia aveva convinto gli Alleati, alla fine del secondo conflitto mondiale, a suggerire al Costituente scelte istituzionali prossime al federalismo¹⁵; che – avendo dinanzi a sé l'Italia intera e i relativi squilibri territoriali interni – nel 1961 si constatava la presenza di un Sud al Nord, con protagonista in negativo il Veneto¹⁶: situazione, questa, che sconsigliava l'uso del formalismo giuridico, fin da

dimenticare, peraltro, che la materia ambiente è affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, 2° co., Cost.

¹³ Così, magistralmente, M. CAPPELLETTI, *Processo e ideologie*, il Mulino, Bologna, 1969, VII, il quale richiama un pensiero illuminante di K. Mannheim, che è il seguente: “ogni prospettiva è relativa ad una determinata situazione della società”. Ad es., a una determinata Regione e alla sua comunità.

¹⁴ L. FONTANA, *Due Italie? Una realtà, non un pericolo futuro*, in *Corriere della Sera*, 25 febbraio 2019, 35.

¹⁵ Come ricorda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna, 391 ss.

¹⁶ E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, in AA.VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Atti del Convegno di studio svoltosi a Torino e a Saint Vincent dal 3 al 7 settembre 1961, Lericci editori, Milano, 1962, 265.

allora messo in mostra dalla Corte costituzionale¹⁷; che, quanto alle Regioni speciali, v'era una certa distanza tra Regione Sicilia e Trentino-Alto Adige¹⁸; che, con riguardo alla prima legislatura delle Regioni ordinarie 1970-1975, “le Regioni del centro-nord hanno (...) raggiunto livelli complessivamente più avanzati delle Regioni del centro-sud”¹⁹; che una radiografia delle condizioni del regionalismo, datata 1994, distingue nettamente Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto da altre, quali la Campania (Giuseppe Galasso parlò di “Una tradizione politica scarsamente creativa”) e la Calabria (Piero Bevilacqua disse di un diffuso “potere clientelare”)²⁰; che, ove si considerino le vicende relative alle ricostruzioni successive ad eventi tellurici, il Friuli terremotato del 1976 operò in modo esemplare²¹, mentre “I finanziamenti stanziati dal governo per l'Irpinia non furono, in proporzione ai danni, inferiori a quelli stanziati per il Friuli. Ma l'opera di ricostruzione diede risultati diversi e sembrò indicare, ancora una volta, una frattura tra Nord e Sud”²²; mentre, nel 2008, l'allora Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, sottolineava la circostanza – confermando, per l'ennesima volta, che le risorse economiche non bastano a risollevarne un territorio – che “Sul ritardo del Mezzogiorno pesano la debolezza dell'amministrazione pubblica, l'insufficiente abitudine alla cooperazione e alla fiducia, un costume diffuso di noncuranza delle norme. Per il progresso della società meridionale l'intervento economico non è separabile dall'irrobustimento del capitale sociale”²³.

¹⁷ G. DE MARIA, *I motivi fondamentali della industrializzazione regionale*, in AA.VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, cit., 23 ss. Giovanni De Maria fu un economista eminente, chiamato a presiedere la Commissione economica istituita nel 1946 dal ministero per la Costituente.

¹⁸ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973: da questa prima edizione all'ultima del 1998.

¹⁹ L. PALADIN, *Presentazione* di AA.VV., *La prima legislatura regionale 1970-1975*, Giuffrè, Milano, 1976, 13.

²⁰ AA.VV., *Stato dell'Italia*, con una introduzione di P. Ginsborg, Il Saggiatore, Milano, 1994, 114 ss.

²¹ Me ne sono occupato, di recente, in *Di bessò. La Piccola Patria del Friuli in soccorso di una Repubblica spaesata*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2023, 176 ss.

²² A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna, 2004, 309.

²³ M. DRAGHI, *Considerazioni finali*, 31 maggio 2008, 11.

Il 3 dicembre 2008, in *regioni.it*, a proposito di “federalismo fiscale e Mezzogiorno”, l'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, dichiarò: “Sono persuaso che se

Forse, è il caso di dare un certo credito ad un meridionalista autorevole ed informato, il quale ha serenamente rilevato come “il problema fondamentale non sia più quello di dare soltanto corpo tecnico e finanziario ad una politica pubblica attraverso cui lo Stato, ‘soggetto generale di sviluppo’, tende a dislocare nel Sud vecchie e nuove possibilità di sviluppo industriale; ma è piuttosto quello di mobilitare tutti i soggetti economici e sociali presenti nel Sud a partecipare al processo di sviluppo”. Ed ha aggiunto: “*In questo senso il problema meridionalistico diventa sempre meno un problema economico e tecnico (anche di tecniche strumentali di intervento) e diventa sempre più un problema culturale, sociale e politico*”²⁴.

Tanto basta a mettere in crisi gli assunti di larga parte della dottrina, che riduce problemi politico-istituzionali, di rilevanza economico-sociale, a mere combinazioni di disposti, dai quali vorrebbe estrarre la realtà. Mentre la realtà ne prescinde, dal momento che – d’accordo Leopardi con Orazio – le leggi, senza i costumi, non servono a nulla²⁵. Sono puramente e semplicemente delle “proposizioni in aria”²⁶, che niente risolvono e, semmai, aggravano lo stato delle cose. Il che conferma quanto è finora accaduto: per chiunque, vale la regola che i soldi servono, ma non sono tutto, come stanno dimostrando le vicende relative al Pnrr²⁷. Infatti, “Non è l’economia che traina il sociale, ma

oggi non si dà il senso di una forte capacità di autocritica e di autoriflessione nel Mezzogiorno, poi la partita per far passare politiche corrispondenti alle esigenze del Sud diventa enormemente difficile”. Di tutto questo si tace; si sceglie di sorvolare, preferendo la dissertazione teorico-astratta e l’antilingua del burocratese giuridico (notava Italo Calvino). E si dimenticano taluni significativi commenti, di adesione a quel che allora disse il Capo dello Stato. V., ad es., P. CAPUA – R. FUCCILLO, *Imprenditori ed intellettuali con il Colle: “Così abbiamo perso il diritto di parola”*, in *la Repubblica*, 3 dicembre 2008, 12, e, in particolare, questo pensiero del costituzionalista Massimo Villone: “Non riusciamo a dare al Paese la sensazione che in casa nostra le cose sono in ordine”. È agli atti e ci si deve porre una domanda: quali implicazioni istituzionali hanno questi rilievi, riferiti a fatti?

²⁴ G. DE RITA, *Il lungo Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari, 2020, 46. Il corsivo è mio.

²⁵ G. LEOPARDI, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli Italiani*, ora in *Poesie e Prose. II. Prose*, a cura di R. Damiani, Mondadori, Milano, 1988.

²⁶ A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., XII, 207.

²⁷ M. BERTOLISSI, *Riformare la pubblica amministrazione: acqui està el busilis; Dios nos valga!*, in *federalismi.it*, 17 novembre 2021, nonché, infine, T. BOERI – R. PEROTTI, *Ecco perché il Pnrr è un fallimento annunciato*, in *la Repubblica*, 21 maggio 2023, 1 e 34, la cui conclusione dovrebbe insegnare qualcosa: “Sempre per lo stesso motivo: troppi soldi, troppa pressione per spenderli a prescindere, troppo poco tempo”. Oppure, troppo tempo, senza controlli.

il contrario; per fare sviluppo occorrono processi di autocoscienza e di autopropulsione collettiva, non interventi dall'alto: ho sempre tenuto a mente questi principi studiando il Mezzogiorno italiano"²⁸.

7) A mio parere, quelle delineate da *osservatori e studiosi* nei confronti del ddl n. 615 – non diversamente da quanto prospettato nei confronti di precedenti disegni di legge-quadro – sono *censure, che non colgono nel segno*. La Costituzione può essere diversamente interpretata ed attuata, nel rispetto di un equilibrato bilanciamento tra valori e principi, previsti e tutelati dalla Legge fondamentale. *La soluzione prescelta non mortifica nessuno*: non i supremi organi dello Stato, competenti a disporre ex art. 116, 3° co., Cost.; non gli enti territoriali e le relative comunità, che formano la Repubblica ex art. 114 Cost. Ove ciò accadesse, non mancano le *sedi giudiziali, cui rivolgersi*: a cominciare dalla Corte costituzionale, che hanno già preannunciato di voler adire Regioni in disaccordo con quella che eventualmente sarà la legge-quadro. E se di mezzo ci saranno atti giuridici di altra natura, non legislativi, il rimedio previsto dall'ordinamento è il conflitto di attribuzioni. Varrebbe la pena di essere più espliciti sul punto, aggiungendo che la facoltà di chiamare in causa un giudice non risulta mai compromessa, anche nella vigenza di un'intesa della durata di 10 anni, poiché è sempre possibile creare un incidente giuridico, da risolvere in sede processuale, attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale della fonte primaria oppure l'annullamento dell'atto pubblico assunto in altra forma.

Non vi è nulla di irreparabile e di pietrificato da cui difendersi. In gioco non sono 23 materie concesse, perché diverrà operativo un negoziato, che si estenderà ad esse, per una ragione molto semplice: come, prima di acquistare un abito, lo si indossa per prova; così, prima di acconsentire ad una richiesta o ad una rinuncia alle competenze ed alle connesse risorse, è indispensabile sapere di che si tratta, scorrendo in concreto. Eppure, quante polemiche

²⁸ G. DE RITA, *Il lungo mezzogiorno*, cit., in copertina.

circa le pretese della Regione Veneto, che ha fatto suo – per traslato – il noto *Conoscere per deliberare* di Luigi Einaudi²⁹.

In realtà, è convinzione di chi scrive che si temano le conseguenze correlate all'*autonomia*, che si possono riassumere con il termine *responsabilità*³⁰. Certo, c'è chi vuole più Stato³¹ e la Corte costituzionale ha convenuto, quanto alla Regione Calabria, per poter risollevarne le condizioni in cui versa la sanità³². Tuttavia, è ragionevole riconoscere ad altri la facoltà di chiedere ciò che la Costituzione consente, dal momento che lo Stato è già presente sul proprio territorio ed è apprezzato per quel che fa. Si tratta di una conseguenza, per così dire, naturale e scontata, riflesso di una storia particolare, sperimentata in luoghi, in cui un padre dell'unità nazionale – Alessandro Manzoni, sempre lui – ha ravvisato essere ispirati al culto della libertà: sta in quel “Terra di san Marco”, “Viva san Marco”, che aveva ben poco a che fare – come osservano i commentatori – con le pratiche spagnolesche³³.

Il più accondiscendente obietta: ma l'autonomia differenziata potrebbe aggravare ulteriormente il divario Nord-Sud. Potrebbe, ma non è certo. Si sostiene, poi, che nessuno deve rimanere indietro. Ma Altan, con un fulminante inciso, riferito a questa o ad analoghe espressioni, ha con perfidia notato: “Stiamo fermi, così non lasceremo indietro nessuno”³⁴. Ogni cambiamento è a rischio, al pari di ogni inerzia. La quale, tuttavia, sta sommando inconcludenze, che non riescono ad attenuare la progressiva demolizione dello Stato sociale. Significa che l'unico sbocco sarà il fallimento. Si tratta, allora, di utilizzare l'art. 116, 3° co., Cost., per realizzare quel che si doveva fare e non si è fatto: a cominciare dai lep, per finire con i costi e con i fabbisogni standard. In caso di arresto del procedimento di

²⁹ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, con una nota introduttiva di L. Valiani, Einaudi, Torino, 1974, 3 ss.

³⁰ M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015.

³¹ R. NAPOLETANO, *Abbiamo fame di Stato*, in *il Quotidiano del Sud*, 21 maggio 2023, 1.

³² Corte cost., sent. n. 168/2021.

³³ A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., XVII, 279 e 280.

³⁴ In *la Repubblica*, 4 luglio 2021, 1.

approvazione della legge-quadro o di una sua mancata approvazione, è da credere che tutto rimarrà come è. Rimarrà la spesa storica e, con essa, si farà applicazione del criterio dei tagli lineari. Sul Mezzogiorno calerà il silenzio.

Sarà opportuno ricordare, invece – sono parole di Niccolò Machiavelli, rese in italiano moderno –, che “Tutte le scelte, anzi, sono sempre insicure, perché l’ordine delle cose è fatto in modo tale che non si può mai cercar di evitare un inconveniente senza incontrarne un altro. La prudenza consiste nel saper riconoscere le qualità degli inconvenienti, e considerar buono il meno cattivo”³⁵. E per chi rifugge dal binomio autonomia-responsabilità, vale sempre questo amaro pensiero di Guido Gonella: “Gli uomini spesso preferiscono il benessere della servitù agli incomodi della libertà; preferiscono la loro servile prosperità e tranquillità materiale alla lotta per la libertà”³⁶.

³⁵ N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, versione in italiano moderno, con introduzione e note di P. Melograni, BUR, Milano, 1996, 105.

³⁶ G. GONELLA, *Il discorso delle 27 libertà*, commentato da M. Bertolissi e F. Gentile, Gemma Edictio, Verona, 2003, 20. Se non si percepiscono i nessi con ciò, di cui qui si discorre, è grave.

Se qualcuno mi chiedesse, per pura e semplice curiosità, come vorrei fosse strutturata la Repubblica dal punto di vista della forma di Stato e della forma di governo, gli confiderei che è mio desiderio che lo Stato e i suoi organi supremi fossero dotati di poteri certi e forti, bilanciati da poteri altrettanto forti e determinati, intestati agli enti territoriali e, in primo luogo, alle Regioni. Come ho già accennato, regia da un lato; capacità di governo e di gestione dei relativi interessi frazionati, dall’altro. D’altra parte, è quel che si ricava dalla osservazione di altre esperienze: a cominciare da quelle della Repubblica federale tedesca e della Svizzera, per non dire di quelle australiana e canadese. Quella italiana è stata, sempre, una soluzione di compromesso, che ha il solenne difetto di massimizzare gli svantaggi del potere centrale e del potere locale.