

MARIO BERTOLISSI\*

## Fatti in tema di autonomia differenziata\*\*

ABSTRACT (EN): Italy is a country in which autonomy is preferred to be declaimed. In concrete terms, centralization has always prevailed because of historical and cultural reasons which have consistently prevailed. Now, they are negatively affecting the implementation of Art. 116, paragraph 3 of the Italian Constitution. Hence, the choice to formulate to myself some questions, that will be given a basic answer. In this way, we will try to draw the attention of the reader to some facts, which have always seemed – to me – essential, if you want to understand, what is being discussed, appropriately. By avoiding, moreover, beating roads, which have led nowhere and which have petrified a regionalism born from the beginning – we refer to ordinary regionalism – stunted.

ABSTRACT (IT): L'Italia è un Paese, in cui si preferisce declamare l'autonomia. In concreto, è sempre prevalso l'accentramento, a causa di ragioni di carattere storico e culturale, che sono costantemente prevalse. Ora, stanno condizionando negativamente l'attuazione dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione. Di qui, la scelta di formulare a me stesso alcune domande, cui si è data una elementare risposta. In tal modo, si è tentato di richiamare l'attenzione del lettore su alcuni fatti, che sono sempre parsi – a chi scrive – essenziali, se si vuole intendere, ciò di cui si discute, in modo appropriato. Evitando, oltretutto, di battere strade, che non hanno portato da nessuna parte e che hanno pietrificato un regionalismo nato fin dall'inizio – ci si riferisce al regionalismo ordinario – rachitico.

SOMMARIO: 1. Innanzi tutto. – 2. L'Italia è un Paese, che ha fatto dell'autonomia vera, non fasulla, un principio-base dell'ordinamento? – 3. Che cosa ha impedito, in particolare, all'autonomia di decollare? – 4. L'Italia dovrebbe essere, allora, un Paese dalla forte coesione territoriale e sociale. È così? – 5. Esistono ragioni oggettive, non normative, e, tuttavia, rilevanti sul piano giuridico, che spiegano questa immobilità, incapace di porre rimedio alle differenze, che riguardano la fruizione dei diritti? – 6. Come affrontare, allora, il problema dell'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost.?

## 1. Innanzi tutto

Dopo essermi ripromesso di esporre qualche riflessione, dedicando all'argomento uno spazio non proprio irrilevante, ho ritenuto di dover modificare questo iniziale punto di vista almeno per due ordini di ragioni. Perché mi sono occupato di questo singolare intrigo<sup>1</sup> in numerose altre circostanze<sup>2</sup>. E perché mi pare opportuno seguire un criterio tanto semplice,

\* Professore emerito di diritto costituzionale, Università degli studi di Padova.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Lo definisco così, se penso a come e perché è stato introdotto il 3° comma nel testo dell'art. 116 Cost., ad opera dell'on. Gianclaudio Bressa, che ha considerato le condizioni della Regione Veneto, confinante con le Regioni speciali Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, e le richieste avanzate da oltre una trentina di Comuni veneti, desiderosi di cambiare Regione. Sappada è passato al Friuli-Venezia Giulia.

<sup>2</sup> V., tra l'altro, M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, Venezia, 2019; ID., *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 439 ss.; ID., *Un sintetico appunto sull'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 259 ss.; ID., *Autogoverno e democrazia: considerazioni*

quanto insolito. Consiste nel formulare a me stesso alcune domande, cui darò una elementare risposta.

In tal modo, mi sforzerò di richiamare l'attenzione dell'eventuale lettore su alcuni fatti, che mi sono sempre parsi essenziali, se si vuole intendere, ciò di cui si discute, in modo appropriato. Evitando, oltretutto, di battere strade, che non hanno portato da nessuna parte e che hanno pietrificato un regionalismo nato fin dall'inizio – mi riferisco al regionalismo ordinario – rachitico. Per volontà dei soliti noti: governo e relativi apparati, sistematicamente spalleggiati da una giurisprudenza costituzionale, che ha sempre concepito regionalismo e federalismo<sup>3</sup>, secondo una vulgata napoleonica. Del resto, mi sono chiesto un'infinità di volte: che cosa deve fare una Regione per vincere una causa, che non sia bagatellare, dinanzi al Giudice delle leggi? Perché lo Stato pare abbia ragione, a prescindere. *Superior stabat lupus, longaeque inferior agnus*: così, esordisce Esopo. E quel che segue spiega<sup>4</sup>.

## 2. L'Italia è un Paese, che ha fatto dell'autonomia vera, non fasulla, un principio-base dell'ordinamento?

A dire il vero, ho già risposto, implicitamente, un istante fa. Aggiungo che l'autonomia è astrattamente definita; pomposamente declamata; concretamente compressa e avvilita. Aleggiasse, dovunque e in ogni circostanza, quel che sta scritto nell'art. 5 Cost., nel suo *incipit*: “La Repubblica, una e indivisibile (...)”. Poi, ci si dimentica del resto, che suona – sì, suona! – così: “(...) e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

Tutto è rimasto pressoché lettera morta. È il caso di dire che lo Stato si è adeguato a sé stesso: è rimasto tale e quale, come conferma una lettura, anche affrettata e superficiale, di quanto è scritto, a tratti con grande enfasi, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr); in disamine di accreditati studi risalenti<sup>5</sup> e di indagini a noi vicine, di largo respiro<sup>6</sup>. Infatti, all'interno delle

---

introduttive, in M. BERTOLISSI (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, Marsilio, Venezia, 2020, pp. 3 ss.; ID., *Livio Paladin: lo Stato regionale e l'avvenire*, ivi, pp. 37 ss.; ID., *L'autonomia viaggia in compagnia dell'autonomista*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1, 2023, pp. 27 ss.; ID., *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2023, pp. 495 ss.; ID., *Autonomia differenziata tra narrazioni improbabili e realtà*, in *la fionda*, n. 2, 2023, pp. 123 ss., nonché ID., *Autonomia differenziata: teoria o pratica*, in S. BUDELLI (a cura di), *Statuto regionale dell'Umbria 1971-2021. Mezzo secolo di democrazia*, Morlacchi Editore, Perugia, 2023, pp. 351 ss.

<sup>3</sup> Come è noto, sono parole, che non sempre sottintendono differenze significative, ove si guardi agli ordinamenti, per quel che sono in realtà.

<sup>4</sup> Con questo, non intendo affatto santificare le Regioni. Di colpe e relative responsabilità ne hanno, pure esse, a non finire.

<sup>5</sup> F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, La Nuova Italia, Firenze, 1970, e A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973. Da leggere, soprattutto da parte dei giovani giuspubblicisti. Forse, anche dei meno giovani, per comprendere il presente, a prescindere dalle barricate e dalle letture condizionate, più del necessario, da pregiudiziali di vario genere.

<sup>6</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna, 2020. V., quindi, specificamente, S. BARTOLE, *Lo stato delle Regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, pp. 727 ss., e V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, ivi, pp. 791 ss.

nostre istituzioni – concepite romanianamente – è disseminato un pluralismo artefatto, cartolare e formale<sup>7</sup>, che non si può, certamente, ricondurre a questo celebre ed inutilmente invocato rilievo: “La classe politica non si forma tuttavia se l’eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l’opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l’eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di sé stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?”<sup>8</sup>. Bella domanda, no?

### 3. Che cosa ha impedito, in particolare, all’autonomia di decollare?

Da sempre, sono mancate un’autonomia fiscale regionale e locale, considerate indispensabili per la democraticità di un ordinamento. Lo ebbe a rilevare, a chiare lettere, la Sottocommissione finanza della Commissione economica, già nel 1946, là dove scrisse – in vista dei lavori dell’Assemblea costituente – che “il finanziamento degli enti locali costituisce un aspetto fondamentale, sia del problema politico delle autonomie, che di quello economico-sociale della giusta ripartizione dei carichi pubblici”<sup>9</sup>.

Quanto alla dottrina economico-finanziaria<sup>10</sup>, si è sostenuto, senza ombra di dubbio, che “Gli enti politici minori, ossia le regioni, le province e i comuni sono enti autonomi anche

<sup>7</sup> A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, De Donato, Bari, 1977, e E. ROTELLI, *L’alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell’Italia moderna*, Feltrinelli, Milano, 1978.

<sup>8</sup> L. EINAUDI, *Via il Prefetto!*, ora in *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, con una premessa di M.L. Salvadori e una prefazione di E. Scalfari, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 51-52.

<sup>9</sup> COMMISSIONE ECONOMICA, *Rapporto. V. Finanza. I. Relazione*, presentato all’Assemblea costituente, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946, p. 125. Poco oltre, si aggiunge che “È essenziale per la stessa saldezza del sentimento di unità nazionale allontanare dall’animo degli abitanti delle singole regioni il dubbio che, attraverso un ingiusto e sperequato riparto delle pubbliche spese, possano rimanere per essi in tutto o in parte neutralizzati i vantaggi di più agevole e meglio difesa produzione del reddito che l’organizzazione statale è intesa ad assicurare. – Sicché è da auspicare che non vada disgiunto nella discussione il problema del riparto di funzioni e poteri fra Stato ed enti locali da quello del rispettivo finanziamento. Nell’atto stesso in cui si vorranno segnare i reciproci limiti di competenza nell’esercizio delle pubbliche funzioni, occorrerà sì enunciare altresì i criteri informativi del reparto finanziario: appunto perché solo dal giusto coordinamento tra le soluzioni dei due problemi dipendono l’accettabilità e l’efficienza di entrambe” (ivi, pp. 125-126).

<sup>10</sup> I giuristi sono riusciti a scrivere cose indicibili sull’argomento. E non è stata da meno la Corte costituzionale, tra l’altro, con la sent. n. 271/1986, a proposito della quale v. F. TESAURO, *In tema di potestà tributaria delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 1987, p. 1610. Egli rileva che “la Corte costituzionale ha tracciato, nella sent. n. 271/1986, il quadro costituzionale dell’autonomia tributaria delle Regioni (a Statuto ordinario); nel modello tracciato dalla Corte, questa autonomia significa potestà normativa assolutamente vincolata, sostanzialmente vuota di capacità di determinazione di scelte autonome; è insomma, un’autonomia inautonoma”. A ben vedere, l’autonomia tributaria delle Regioni è stata ridotta, in tal modo, “ad un fatto soltanto simbolico (...) alla nuda titolarità del potere legislativo di attivare in ambito locale la legislazione statale”, tant’è che – si è concluso – “la Corte è stata, nei confronti della potestà regolamentare degli enti locali, più generosa che verso la potestà legislativa delle Regioni”. Sic! Nulla di nuovo dopo la legge costituzionale n. 3/2001 e la sent. n. 102/2008, a proposito della quale v. M. BERTOLISSI, “Nomi” e “cose” nella finanza territoriale, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2008, pp. 200 ss.; ID., *Finanza e contabilità*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 427 ss. V., per opportuni aggiornamenti e sguardi comparatistici, F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello. Una comparazione fra Italia e Spagna*, Wolters Kluwer, Milano, 2020. V., infine, Corte cost., sent. n.

nell'ambito finanziario, e come tali sono dotati di potestà impositiva originaria, non derivata dallo stato, anche se disciplinata dallo stato"<sup>11</sup>. Si è rilevato, altresì, sul piano sostanziale, che "il decentramento avvicina e coinvolge i cittadini alla gestione della cosa pubblica e consente un miglior funzionamento della democrazia se l'attribuzione delle funzioni di spesa è accompagnata dalla responsabilità di trovare le fonti di copertura"<sup>12</sup>. È mai stato così? Tutt'al più, enti locali e Regioni sono chiamati ad operare come gabellieri per conto dello Stato. Per cui, quando Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno – nel dimettersi dalla Commissione Cassese – chiedono che venga, prima dell'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost., attuato l'art. 119 Cost., per quanto mi riguarda, attendo l'evento quantomeno dal 1983<sup>13</sup>. Chi – costoro –, occupando cariche istituzionali al vertice della Repubblica, da tempo immemorabile, è stato inattivo? Quale, poi, il nesso dell'art. 116, 3° co., Cost., con l'art. 119 Cost., se non del tutto generico e non costitutivo di obblighi? Senza memoria, visto che qualcuno di autorevole ebbe a denunciare – già nel 1973 – "La tendenza a strumentalizzare le Regioni, anziché rispettarne e soddisfarne le richieste"<sup>14</sup>.

#### 4. L'Italia dovrebbe essere, allora, un Paese dalla forte coesione territoriale e sociale? È così?

Quel che precede ci dice che l'autonomia non è una prerogativa dell'Italia repubblicana. A filo di logica, se l'autonomia in genere e l'autonomia differenziata sono considerate un *vulnus* per l'unità; e se l'unità ha preso costantemente il sopravvento sul pluralismo, in ossequio a quanto affermato dalla Corte costituzionale, allora significa che la coesione è un dato di fatto. Dal 1948 in poi, il tempo non è affatto mancato, lo si deve pur ammettere.

Senonché, è risaputo 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"<sup>15</sup>. Ed è noto, altresì, che "Il percorso di riduzione delle differenze tra Nord e Sud si è invertito negli ultimi anni. Di Questione Meridionale non parla più nessuno salvo promettere sussidi a spese dello Stato centrale senza creare una vera ricchezza"<sup>16</sup>. Il che consente di affermare che l'iniziativa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto almeno un merito ce l'hanno: hanno riproposto la Questione Meridionale, che gli stessi abitanti del Sud – a dire il vero, le rispettive classi dirigenti<sup>17</sup> – hanno sistematicamente trascurato<sup>18</sup>.

---

206/2023, che accoglie l'impugnativa dello Stato, ancorché infondata e, oltretutto, inammissibile per aver invocato la lesione dell'art. 117, 2° co., lett. e), piuttosto che dell'art. 119 Cost., cui riportano le norme interposte invocate dall'Avvocatura generale dello Stato. Da qui, il dubbio accennato *sub* 1, in fine.

<sup>11</sup> G. PARRAVICINI, *Scienza delle finanze. Principi*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 28.

<sup>12</sup> F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Marsilio, Venezia, 2007, p. 139.

<sup>13</sup> M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983, p. 443.

<sup>14</sup> L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in AA.VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 41.

<sup>15</sup> L. FONTANA, *Due Italie? Una realtà, non un pericolo futuro*, in *Corriere della Sera*, 25 febbraio 2019, p. 35.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> V., in proposito, M. BERTOLISSI, *Autonomia, cit., passim*.

<sup>18</sup> Al riguardo, v. *Le Regioni*, n. 5, 2017, numero monografico dedicato a questo argomento, e, in particolare, l'editoriale di A. MORELLI, *La condizione delle Regioni meridionali: a che punto è la notte?*, *ivi*, pp. 891 ss. Utile, altresì, la

D'altra parte, se le cose stanno in questi termini<sup>19</sup>, vale la pena di riprendere frammenti di discorsi, che avrebbero dovuto convincere di ben altro, rispetto a quel che si è costantemente attuato.

Nel secondo dopoguerra si notava, senza dubbi di sorta, che è “evidente il persistere di uno squilibrio interno, anche nelle stesse Regioni settentrionali, che le caratterizza tutte, e di cui par si tocchi il punto estremo nel Veneto. C'è in ogni Regione settentrionale un ‘Mezzogiorno’”<sup>20</sup>. A partire dal momento in cui si è provveduto ad attuare il Titolo V della Parte II della Costituzione, si è constatato che “vi sono alcune Regioni di avanguardia (...) vi sono Regioni collocate nel mezzo (...) e c'è una retroguardia costituita da quegli enti regionali, la cui normazione si risolve in poco più che una massa di leggi, quasi mai riformatrici e talvolta nemmeno necessarie”<sup>21</sup>. Sono, di massima, le Regioni del Sud, come confermano le stesse vicende del regionalismo speciale, che distinguono, nettamente, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige.

Ma non basta. In un volume di sintetiche annotazioni si è scritto, quanto alla Calabria, che “La società civile (...) si accontenta di gestire i flussi di risorse che giungono dallo Stato”; quanto alla Campania, che “la scarsa creatività della cultura politica tradizionale” è una grave ipoteca negativa; quanto al Veneto (già terra di pellagra e di emigrazione), che si tratta di “una società dinamica al bivio tra globalizzazione e leghismo”<sup>22</sup>.

Se qualcuno nutre ancora dubbi sul fatto che esistono differenti realtà – riconducibili alla storia, all'economia, all'antropologia e, in definitiva, a diversi usi, costumi, modi di pensare e reagire di fronte alle avversità – basta che si soffermi su ciò che è accaduto dopo gli eventi sismici del 1976 (Friuli) e del 1980 (Irpina). Uno storico non ignoto ha scritto che “I finanziamenti stanziati dal governo per l'Irpina 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”<sup>23</sup>. Ancora una volta!<sup>24</sup>.

---

lettura abbinata di *Le Regioni*, n. 4, 2017, dedicato all'autonomia differenziata, e, in specie, l'editoriale di G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, 17 anni dopo la riforma costituzionale*, ivi, pp. 625 ss.

<sup>19</sup> La Svimez ce lo ricorda, da tempo immemorabile, ogni giorno e i mezzi di informazione rilanciano la notizia, senza trarre alcuna conclusione operativa.

<sup>20</sup> 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, Lerici editori, Milano, 1962, p. 265.

<sup>21</sup> L. PALADIN, *Presentazione* di AA.VV., *La prima legislatura regionale 1970-1975*, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 7-8.

<sup>22</sup> AA.VV., *Stato dell'Italia*, a cura di P. Ginsborg, il Saggiatore, Milano, 1994, rispettivamente, pp. 205, 192 e 138.

<sup>23</sup> A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 309.

<sup>24</sup> *Ibid.*, chiosa così: “Come a volte i terremoti portano alla luce strati geologici sommersi, quello dell'Irpina fece affiorare sentimenti antimeridionali che avevano radici molto profonde, perché erano nati nel momento stesso dell'unità d'Italia e ne avevano percorso tutta la storia, ora immergendosi nelle grotte carsiche dell'immaginario collettivo, ora riemergendo con forza in superficie”.

**5. Esistono ragioni oggettive, non normative, e, tuttavia, rilevanti sul piano giuridico, che spiegano questa immobilità, incapace di porre rimedio alle differenze, che riguardano la fruizione dei diritti?**

Ve ne sono di molteplici, ma qui mi limito alla sintesi<sup>25</sup>.

a) È necessario prendere atto, in primo luogo, che *Roma Capitale non è una capitale*. Dice bene chi – con involontaria ironia, che si fa, a volte, involontario sarcasmo – si è occupato dei gabinettisti. Emblematico il “*grand tour del potere*”, che “comprende: presidenza della Repubblica, un paio di giudici rappresentativi della Corte costituzionale, l’avvocato generale dello Stato, il presidente della Corte dei conti e il presidente del Consiglio di Stato. – Ma io ormai aggiungo anche un caffè con il ragioniere generale dello Stato”<sup>26</sup>. Per un longobardo, qual sono, non è facile comprenderne il senso. Men che meno, se penso a quel che ho insegnato per più di quarant’anni<sup>27</sup>. Né comprendo che cosa c’entri quel che segue con lo Stato di diritto, se è vero che, per un ministro, “Il *grand tour* non è solo questione di etichetta. È sostanza di potere”. Perché, i ministri disattenti “Se ne accorgeranno presto, quando la Ragioneria generale dello Stato li farà attendere mesi per una firma senza la quale un decreto a cui tengono molto e che hanno strombazzato *urbi et orbi* non può entrare in vigore. O quando l’Avvocatura generale dello Stato licenzierà un parere che interpreta una riforma fortemente voluta dal ministro in senso contrario alle sue intenzioni. Incidenti all’ordine del giorno. E nemmeno il ministro più avveduto e competente può evitare di incapparvi”<sup>28</sup>.

A ben vedere, la spiegazione di quel che precede – che non è affatto frutto della fantasia – è offerta da considerazioni, che convergono, tutte, verso il cenno dato in premessa. Infatti, “è pur vero che tutte le idee muoiono a Roma. Qui non è la politica a servirsi della burocrazia, ma la burocrazia a esprimersi come politica”<sup>29</sup>. A conferma del risaputo, Roma è una “capitale immobile”, preda di “Quel non-tempo dove tutto è già accaduto, tutto dovrebbe ancora accadere, e nulla sembra davvero pronto ad accadere mai”<sup>30</sup>. Vittime anche le riforme – d’ogni genere e specie: a partire da quelle più necessarie, le strutturali –, dal momento che nessuno tra i supremi organi dello Stato ha mai positivamente reagito, perché Roma è e rimane una “città buia e senza trasporti, fagocitata da buche e immondizia, insidiata da gabbiani feroci e cinghiali temerari, senza soldi né visione (...) città ferma (e senza sogni)”<sup>31</sup>. Nonostante l’art. 24 della legge n. 42/2009, il d.lgs. n. 61/2012 ed altro ancora.

b) Chi è innamorato perdutamente della più granitica delle unità nazionali e non conosce in che consiste la responsabilità, trascura il fattore decisivo di ogni sviluppo: la *qualità del capitale*

<sup>25</sup> Ampiamente, invece, in M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, Jovene, Napoli, 2022.

<sup>26</sup> *Io sono il potere. Confessioni di un capo di gabinetto*, raccolte da G. Salvaggiulo, Feltrinelli, Milano, 2020, p. 91.

<sup>27</sup> M. BERTOLISSI, *Livio Paladin costituzionalista della Res publica*, Mucchi Editore, Modena, 2022.

<sup>28</sup> *Io sono il potere*, cit., p. 92. V., inoltre, T. BOERI, S. RIZZO, *Riprendiamoci lo Stato. Come l’Italia può ripartire*, Feltrinelli, Milano, 2020.

<sup>29</sup> R. LA CAPRIA, *La bellezza di Roma*, Mondadori, Milano, 2014, p. 15.

<sup>30</sup> S. TURCO, *Il cupo girotondo di Roma, che divorà chi governa e chi è governato*, in *L’Espresso*, 21 aprile 2019.

<sup>31</sup> G. BUCCINI, *Rifiuti, mobilità, innovazione: Roma è una città ferma (e senza sogni)*, in *Corriere della Sera*, 30 giugno 2019. E nel 2024?

umano. Preferisce ipotizzare secessioni<sup>32</sup>, da sempre in atto, se si considerano le diversità e le carenze di tutele per alcuni, rese evidenti, ad esempio, dal turismo sanitario.

Invece – come nota un autorevole meridionalista, che ebbe familiarità, tra gli altri, con Pasquale Saraceno – “Non è l’economia che traina il sociale, ma 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”<sup>33</sup>. Per questo, ci sono Regioni, in cui deve essere più penetrante la presenza dello Stato; altre, in cui è più che sufficiente un blando coordinamento<sup>34</sup>.

c) Di più, rilevano *fattori strutturali negativi*, di cui pare non si voglia prendere atto ora, quando si ha tra le mani l’art. 116, 3° co., Cost. Eppure, non c’è giorno che il Sud non lamenti deficienze e disfunzioni organizzative, anche nel momento in cui chiede per sé il 40% di riserva di risorse per attuare il Pnrr.

Si trascurano – perché urtano e inchiodano a responsabilità, che non si possono sempre far risalire all’Unità d’Italia e a quel che ne è seguito<sup>35</sup> – le sollecitazioni dell’allora governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi, il quale – a proposito di Mezzogiorno e federalismo fiscale – ebbe ad esprimersi con parole inequivoche: “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. – La politica regionale in favore del Mezzogiorno ha potuto contare nello scorso decennio su un ammontare di risorse finanziarie comparabile con quello dell’intervento straordinario soppresso nel 1992. I risultati sono stati inferiori alle attese”<sup>36</sup>.

Per rimediare al negativo, “L’accento deve spostarsi dalla quantità delle risorse alla qualità dei risultati. Le stesse politiche nazionali devono tener conto, nel disegno e nelle modalità operative, della diversa efficacia applicativa che le medesime norme hanno in differenti aree del Paese. Che si scelgano, a seconda dei casi, sistemi basati sull’accentramento o sul decentramento decisionale e amministrativo, se si vuole innalzare la qualità dell’azione pubblica al Sud un punto resta fermo: l’azione pubblica degenera senza un sistema di valutazioni indipendente e trasparente, che dia ai cittadini informazioni chiare e confrontabili sulla qualità dei servizi. Livello di apprendimento degli studenti, migrazioni verso gli ospedali pubblici di altre regioni, tempi di degenza e percentuali di guarigione, durata dei processi civili: questi sono esempi tratti dai campi in cui più si sente il bisogno di rilevazioni obiettive, sistematiche, frequenti, su cui

<sup>32</sup> G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2023.

<sup>33</sup> G. DE RITA, *Il lungo Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari, 2020, in copertina.

<sup>34</sup> Lo si desume da Corte cost., sent. n. 168/2021, relativa alla Regione Calabria.

<sup>35</sup> È questo che si ripromette il rinato e vigorosissimo pensiero neoborbonico, di cui è un noto esponente Pino Aprile, autore di una serie innumerevole di volumi, in cui si celebrano i fasti del Regno delle due Sicilie: v., ad es., *Giù al Sud. Perché i terroristi salveranno l’Italia*, Piemme, Milano, 2011. V., peraltro, E. DI RIENZO, *Il brigantaggio post-unitario come problema storiografico*, D’Amico Editore, Nocera Superiore, 2020, e D. MESSINA, *Italiani per forza. Le leggende contro l’Unità d’Italia che è ora di sfatare*, Solferino, Milano, 2021.

<sup>36</sup> M. DRAGHI, *Considerazioni finali*, 31 maggio 2008, pp. 11 ss., a proposito di “Lo sviluppo del Mezzogiorno e il federalismo fiscale”.

misurare i progressi delle singole amministrazioni, stabilire un corretto sistema di incentivi, indirizzare le risorse pubbliche”<sup>37</sup>.

Infine – dando rilievo a fenomeni disdicevoli, ribaditi con ottusa determinazione –, “Il sistema dei trasferimenti agli enti decentrati deve abbandonare il criterio della spesa storica, che premia l’inefficienza. Cardine di una sana autonomia fiscale è la stretta corrispondenza tra esborsi e tassazione: ogni onere aggiuntivo dovrebbe idealmente trovare finanziamento a carico dei cittadini cui l’amministrazione risponde. Ne sono condizioni la disponibilità di basi imponibili ampie e stabili, vincoli severi all’assunzione di debito, regole predefinite per i trasferimenti dal centro”<sup>38</sup>. Deliberato sempre l’esatto contrario da Governo e Parlamento; avallato dalla Corte costituzionale.

d) Un peso decisivo sul funzionamento delle istituzioni, destinato a gravare sulle spalle più gracili in termini comparativamente più deleteri, è stato sempre rappresentato dal *formalismo*: vale a dire, dalle formalità imposte senza alcuna connessione con il da farsi e i risultati da conseguire. La responsabilità ricade sulle dottrine giuspubblicistiche dominanti e, prima ancora, sulla mentalità di quanti le hanno concepite, diffuse ed imposte<sup>39</sup>.

Per coglierne le implicazioni – i disastri in termini di efficienza delle amministrazioni non mi pare debbano essere oggetto di prova – è sufficiente riprendere quel che si ebbe a sottolineare in tempi ormai lontani, affrontando il tema degli squilibri regionali. Si disse che “La nostra Corte costituzionale deve (...) allargare il suo orizzonte in tema di programmazione regionale e di settore e di ordinamento degli aiuti economici (...). I principii puramente formali non possono essere considerati come degli strumenti a sé, validi per ogni esigenza (...). Dico che il terreno formale su cui sta sorgendo l’edificio della nuova economia deve essere ben diverso e deve in ogni caso essere più forte l’influenza esercitata dalla situazione e dagli obiettivi economici”<sup>40</sup>. Ed ancora, vigorosamente, si è fatto notare “come non si tratti soltanto di creare delle istituzioni, degli strumenti nuovi di azione, ma di formare un ambiente per nuove iniziative, di educare delle forze politiche che trasformino le forme in sostanza, che ci portino *al di là di strutture meramente giuridiche, meramente formali, nel campo fecondo delle cose attuose, dei fatti, dai quali soltanto può scaturire una nuova realtà*”<sup>41</sup>.

e) Quest’ultimo rilievo chiama in causa il *giurista*, in generale, e il giuspubblicista, in particolare. Pone, al tempo stesso, il dito nella piaga: nella piaga del metodo e della *forma mentis*, sulla quale si fonda. Più precisamente, sulla quale è radicato. Affrontare i problemi concreti della convivenza e delle condizioni, in cui si trovano persone e cose in un dato territorio, senza considerare, innanzi tutto, passato e presente, in vista del futuro, equivale ad erigere il muro dell’incomprensione. Non a caso, oggi ci si lamenta, come in passato ci si è lamentati. E quando si ricordano i risultati positivi ottenuti attraverso la Cassa del Mezzogiorno, soppressa nel 1992,

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Basta scorrere, da ultimo, il programma del Governo Meloni.

<sup>40</sup> G. DEMARIA, *I motivi fondamentali della industrializzazione regionale*, in AA.VV., *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, cit., p. 25.

<sup>41</sup> E. PASSERIN D’ENTRÈVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, cit., p. 271. Il corsivo è mio.

ci si dimentica di menzionare chi ne fu, a lungo, presidente: Gabriele Pescatore<sup>42</sup>. E quando si aggiunge che l'inizio della fine si ebbe con l'istituzione delle Regioni e la successiva loro discesa in campo, in luogo della Cassa, insinuando che, dunque, furono esse a pregiudicare la situazione per il Sud, ci si dimentica di precisare che ciò si deve ascrivere non alla Regione quale persona giuridica pubblica, ma agli uomini che hanno fatto parte dei vari organi istituzionali e degli apparati amministrativi.

La stella polare, che ha guidato costoro – per la verità, presiede tuttora al malfunzionamento dell'intero Paese, che paga un conto salatissimo ogni anno<sup>43</sup> – è ben definita da questa osservazione: “la pubblica amministrazione è stata travolta dalla ‘meridionalizzazione dello Stato’ (...). I meridionali sono portatori di una cultura giuridica che prevede il primato della forma sul contenuto. Il risultato non conta. È una cultura impastata di garanzie e di tranquillità, di non decisioni e di scarsa responsabilità, di molta burocrazia e poca efficienza, di continuità e mai di rottura”<sup>44</sup>. Il risultato non conta mai quando a farla da padrona è il “burocratese”, definito, non certo con intenti polemici, come il “linguaggio della pubblica amministrazione”<sup>45</sup>.

In ogni caso, se questo modo di procedere<sup>46</sup> costituisce un carattere indelebile, a suo tempo compatibile con lente trasformazioni della società e della sua economia<sup>47</sup>, non lo è più ora, quando i mutamenti sono rapidissimi, tormentati e confusi, non più adatti ad essere decodificati attraverso la pura e semplice analisi di testi normativi in cattivo arnese, che hanno alle spalle, oltretutto, lavori preparatori non utilizzabili. In queste circostanze, nell'ormai lontano 1983, mi accadeva di scrivere che, “ammessa l'esistenza di una pluralità di dogmatiche, è essenziale che la dogmatica prescelta non mortifichi la propria vocazione sistematica nel caso in cui si accorga che le trasformazioni storiche sono tanto rapide da non consentire più alle sue costruzioni di essere nuove e utili”. Ed aggiungevo che “Ciò equivale ad affermare che l'attività giuridica è una attività teoretica che ha implicazioni di natura politica”<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Come è noto, ricopri, tra l'altro, la carica di presidente del Consiglio di Stato e di giudice costituzionale. Uomo retto.

<sup>43</sup> I dati, ormai consolidati, ci dicono che il costo dell'inefficienza si aggira sui 40-50 miliardi di euro l'anno. Sono questi gli effetti di tante sbandierate riforme amministrative? Per saperne di più, v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., nonché ID., *Riformare la pubblica amministrazione: acqui està el busilis; Dios nos valga!*, in *federalismi.it*, n. 26, 2021, pp. IV ss.

<sup>44</sup> G. DE RITA, A. GALDO, *L'eclissi della borghesia*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 28. Si dissolvono nebbie intense, che impediscono di leggere correttamente la realtà, scorrendo G. DE RITA, *Intervista sulla borghesia in Italia*, a cura di A. Galdo, Laterza, Roma-Bari, 1996.

<sup>45</sup> *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, a cura di A. Fioritto, Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica, il Mulino, Bologna, 1997, p. 81. Effetti zero! V., inoltre, M.A. CORTELAZZO, *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Carocci editore, Roma, 2021.

<sup>46</sup> Aspramente criticato, peraltro, da G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (questioni urgenti)*, Laterza, Bari, 1916, p. VIII, là dove si augura “Un'Italia più forte, più consapevole, più sincera e sopra tutto più semplice (...)”: il che non era accaduto “Persino durante lo stato di guerra (...)” (ivi, p. XIII). Ora, possiamo dire: neppure durante l'imperverare di Covid-19: v. *Il mito del buon governo*, cit., spec. pp. 273 ss.

<sup>47</sup> Per non dire d'altro.

<sup>48</sup> M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria*, cit., p. 17.

Gli itinerari percorsi sono stati ben altri, con esiti del tutto deludenti<sup>49</sup>. In ombra, vittima designata, la *capacità amministrativa*, che ora condiziona l'attuazione del Pnrr, soprattutto al Sud<sup>50</sup>. Disatteso, sempre, quel che si apprende da questo limpido, non lunare ma concretissimo esempio: "Supponiamo che si tratti di creare una nuova scuola: i *select men* convocano in un certo giorno, in luogo prestabilito, tutti gli elettori, espongono il bisogno che si fa sentire, fanno conoscere i mezzi di soddisfarlo, il denaro occorrente, il luogo conveniente. L'assemblea, consultata su tutti questi punti, adotta il principio, fissa il luogo, vota l'imposta e rimette l'esecuzione delle sue volontà ai *select men*"<sup>51</sup>. L'alternativa è seguire le orme di don Ferrante, ai cui "ragionamenti (...) nessuno potrà dire almeno mancasse la concatenazione"<sup>52</sup>: questo è il connotato principale delle dissertazioni dedicate all'art. 116, 3° co., Cost. Perché si dimentica – lo dico con parole altrui, la cui verità ho costantemente sperimentato – che 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"<sup>53</sup>.

La più aprioristica delle deduzioni – a dire il vero, è una deduzione sconcertante – riguarda la rottura di una coesione e di una unità, che non ci sono mai state, sul piano della qualità della vita e delle opportunità. Quanto, poi, al modo di affrontare i problemi sul tappeto, l'approccio è manicheo, tipico del formalismo, il quale ignora una lucida annotazione di un celebre segretario comunale, secondo il quale "Né creda mai alcuno stato potere sempre pigliare partiti sicuri, anzi pensi di avere a prenderli tutti dubbii; perché si trova questo nell'ordine delle cose, che mai non si cerca fuggire uno inconveniente che non si incorra in uno altro; ma la prudenzia consiste in sapere conoscere le qualità degli inconvenienti e pigliare il meno tristo per buono"<sup>54</sup>.

## 6. Come affrontare, allora, il problema dell'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost.?

Con sano empirismo, evitando di sopravvalutare le *parole*, a danno delle *cose*. Perché – è un rilievo di Galileo Galilei – "I nomi e gli attributi si devono accomodare all'essenza delle cose, e non l'essenza a i nomi; perché prima furon le cose, e poi i nomi"<sup>55</sup>.

Le cose, per quanto ci riguarda, sono i fatti, che hanno contraddistinto l'istituto Regione, a partire dalla sua attivazione in concreto. Per questo, la memoria non deve trascurare quel che è accaduto – al fine di stabilire quanto autonomista è stata finora la Repubblica, dominata dallo

<sup>49</sup> M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, il Mulino, Bologna, 1978, pp. 7 ss., lo ha certificato accuratamente.

<sup>50</sup> F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *La capacità amministrativa e il Pnrr*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2023, pp. 436 ss.

<sup>51</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Bur, Milano, 2007, p. 72.

<sup>52</sup> A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, con introduzione e note di G. Bezzola, RCS, Milano, 2006, cap. XXXVII, p. 580.

<sup>53</sup> M. CAPPELLETTI, *Processo e ideologie*, il Mulino, Bologna, 1969, p. VII.

<sup>54</sup> M. MACHIAVELLI, *Il Principe*, con una introduzione di V. Branca, Mondadori, Milano, 1994, cap. XXI, p. 101.

<sup>55</sup> G. GALILEI, *Lettera a Marco Velsari circa le macchie solari*, Lastra, Villa delle Selve, 4 maggio 1612.

Stato<sup>56</sup> – quando il legislatore ha inteso trasferire funzioni, risorse umane e finanziarie: in particolare, con la legge n. 281/1970 e i d.P.R. del 1972; con la legge n. 382/1975 e il d.P.R. n. 616/1977; con la legge n. 590/1997 e il d.lgs. n. 112/1998; infine, con la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, la quale, invece di favorire una ristrutturazione del sistema, ha generato confusioni e chiusure, in particolare da parte della Corte costituzionale<sup>57</sup>.

Quanto alla genesi istituzionale dell'art. 116, 3° co., Cost., esso deve la sua ragion d'essere al leghismo bossiano e ai venti della Padania, cui ha prestato il suo ingegno – salvo essere poi contraddetto – Gianfranco Miglio<sup>58</sup>. Ma deve la sua ragion d'essere, proprio il 3° co., all'iniziativa specifica dell'on. Gianclaudio Bressa, già sindaco di Belluno, che ha inteso, allora, dare risposta alle innumerevoli pulsioni presenti in numerosi comuni periferici del Veneto, confinanti – come si è già accennato – con le Regioni speciali Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige. In realtà, l'emendamento approvato dal legislatore costituente nel 2001 non è stato in grado di troncane iniziative, che si erano già saldamente manifestate durante la c.d. prima Repubblica.

Allora, infatti, la Regione Veneto chiese per sé di divenire Regione speciale a tutti gli effetti. Per questo, si fece promotrice di un disegno di legge costituzionale, accompagnato dall'indizione di un referendum regionale consultivo, giudicato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sent. n. 470/1992 e, quindi, in sede di reiterazione della proposta, con la sent. n. 496/2000. Di questa seconda pronuncia, vale la pena di riprendere un passo assai significativo, dal momento che rende palese, da un lato, quanto giacobino sia stato il *decisum*<sup>59</sup> e, d'altro lato, quanto infondato sia l'assunto di chi<sup>60</sup> non perde occasione per censurare, con parole forti, la consultazione referendaria, il cui quesito è stato, infine, precisato dalla medesima Corte ed è dovuto alla disciplina dell'istituto di democrazia diretta, per come dalla stessa delineato. Così, per quanto riguarda il via libera dato con la sent. n. 118/2015.

<sup>56</sup> Si legga, al riguardo, il sintetico, ma efficace saggio di S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998; ID., *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>57</sup> Ne so qualcosa per conoscenza diretta, quale frequentatore del Palazzo della Consulta.

<sup>58</sup> V., ad es., G. MIGLIO, *L'asino di Buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione di cambiare il loro destino*, Neri Pozza, Vicenza, 1999; G. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, Mondadori, Milano, 1997. In proposito, M. BERTOLISSI, *Attualità di Gianfranco Miglio*, ora in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015, pp. 171 ss. V., con l'occasione, per avere una certa cognizione di causa, I. DIAMANTI, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma, 1996; P. RUMIZ, *La secessione leggera. Dove nasce la rabbia del profondo Nord*, Editori Riuniti, Roma, 1997; M. AINIS, *Vita e morte di una Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

<sup>59</sup> V., in proposito, G. BOGNETTI, *Il commento*, in *Corr. giur.*, n. 1, 2001, pp. 28 ss., in specie, là dove afferma che “Colpisce nella sentenza (...) il carattere apodittico-dogmatico di una serie concatenata di equivalenze concettuali e di incompatibilità di principio, che essa afferma ma per le quali manca a dir poco ogni seria e stringente prova empirica” (ivi, p. 29). È quel che continua ad accadere. Per questo, vale un ulteriore, attualissimo rilievo: “La sentenza non può accettarsi per ragioni più fondamentali: essa è il prodotto in superficie di blocchi di concezioni politico-giuridiche e di tendenze valutative che si intravedono alla base delle scelte giurisprudenziali della Corte e che ne fissano gli atteggiamenti su posizioni di complessiva, infelice arretratezza” (ivi, p. 31). Ed ancora: “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” (*ibidem*). In buona sostanza, “la sentenza n. 496/2000 appare (...) il prodotto di un approccio reazionario alle problematiche del regionalismo” (ivi, p. 33).

<sup>60</sup> Ad es., di Roberto Bin.

A proposito della citata sent. n. 496/2000, che vedo costantemente ignorata, al pari della antecedente n. 470/1992<sup>61</sup>, è opportuno soffermarsi su un brano assai significativo, che spiega molte delle attuali obiezioni, coerenti – come ho accennato – con un federalismo di stampo napoleonico.

Ed, infatti, “Per negare che la legge impugnata incida sui fondamenti del sistema costituzionale e sulla posizione che in questo è attribuita al referendum popolare, non varrebbe neanche l’obiezione che nel caso presente si tratti soltanto di un referendum consultivo, privo di effetti giuridici vincolanti. Sarebbe invero riduttivo esaminare la vicenda della legge regionale in questione soltanto nell’ottica dell’efficacia formale del referendum consultivo e limitarsi ad osservare che da esso non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi della revisione costituzionale. Non può essere trascurato, poiché è materia di apprezzamento costituzionale, che la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell’ordine delle competenze interne alla Regione. In questo caso, l’utilizzazione impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati e che giammai potrebbe risolversi nella semplice manifestazione di opinioni di cui si arricchisce la dialettica democratica, fa sì che 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”<sup>62</sup>.

Dunque, il 22 ottobre 2017 le Regioni Lombardia e Veneto sono andate a referendum: la prima senza un doppio *quorum*, la seconda anche con *quorum* di partecipazione. Ad esse, si è aggiunta la Regione Emilia-Romagna. Le relative iniziative si sono misurate con i Governi Gentiloni (Gianclaudio Bressa), Conte 1 (Erika Stefani), Conte 2 (Francesco Boccia), Draghi (Mariastella Gelmini) e Meloni (Roberto Calderoli). Anche sull’onda di ciò che la stragrande maggioranza dei costituzionalisti ha sostenuto, si è fatta strada l’idea che fosse indispensabile dotarsi di una legge-quadro. Così è stato fatto ed ora, dopo l’approvazione del testo avvenuta ad opera del Senato, esso è all’esame della Camera dei deputati.

È stupefacente leggere e sentir dire che, per attuare l’art. 116, 3° co., Cost., sono necessari almeno 100 miliardi. Questo genere di assunti è privo di qualunque fondamento. Per rimanere ancorati all’essenziale, il disegno di legge ricorda che la strada è sbarrata dall’art. 81, 3° co., Cost., secondo cui “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”. Non a caso, l’art. 4, 1° co., stabilisce che “Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai Lep di cui all’articolo 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge

<sup>61</sup> V. il commento – di stampo giacobino – di M. DOGLIANI, F. CASSELLA, *La ‘solitudine’ del Parlamento nella decisione sulla forma dell’unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 1993, pp. 1304 ss. Solitudine significa separatezza, distacco, soliloquio, assenza di rapporti: che, alla fine, genera incomprensione e tradimento delle attese dei *cives*.

<sup>62</sup> In *Corr. giur.*, n. 1, 2001, p. 27.

di bilancio. Qualora dalla determinazione dei Lep di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197".

Sia ben chiaro: tra autonomia differenziata e Lep non c'è alcun nesso, come si è avuto occasione di notare. L'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost. ha costituito l'occasione per fare ciò che si è omesso di compiere, quantomeno dal 2001. La Commissione Cassese, nel periodo che va da giugno a ottobre 2023 (di mezzo c'è stato agosto), ha dimostrato che, se si vuole, si può fare<sup>63</sup>. È indispensabile – lo ribadisco, a scampo di ulteriori equivoci – andare “al di là di strutture meramente giuridiche, meramente formali, nel campo fecondo delle cose attuose, dei fatti, dai quali soltanto può scaturire una nuova realtà”<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui Lep ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2023, pp. 1 ss. L'esigenza – imposta dall'operatività – di scendere nel concreto, che ha richiesto un'analisi attenta del diritto positivo, preceduto ed accompagnato da attività istruttorie, letture e confronti con non-giuristi, ha consentito di accertare che, normalmente, il tenore delle discussioni sui Lep appare assai simile a ciò che caratterizza il discorso sul sesso degli angeli. Non risolutivo, quindi, di problemi, da affrontare alla luce del collaudo dell'esperienza. V., peraltro, per prendere visione di ciò che di solito si scrive, il lucido elaborato di F. GALLARATI, “La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” vent'anni dopo la riforma del Titolo V: un bilancio interlocutorio, in L. CUOCOLO, E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, pp. 247 ss.

<sup>64</sup> E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, cit., p. 271. Di buon auspicio l'intervista di Guido Rivosecchi, rilasciata a C. BACCARIN, *L'autonomia è più vicina*, in *la difesa del popolo*, 4 febbraio 2024, p. 4, se si pensa a quel che aveva ritenuto R. NAPOLETANO, *Campana a morto per l'autonomia di Calderoli*, in *il Quotidiano del Sud*, 24 maggio 2023, p. 1. È quel che passa il convento!