

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ VERTICALE.

*Artt. 116, co. 3 Cost., e 118, co. 1, Cost. due facce, ma, in fondo, una
sola medaglia**

Ludovico A. Mazzaroli**

Abstract (It)

Il lavoro, premessa una particolare lettura dell'art. 117 Cost. ed esaminate le azioni finora intraprese da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, ragiona degli "slogans" comunemente adoperati dagli oppositori dell'autonomia ex art. 116, co. 3, Cost., concludendo con un parallelismo tra quanto lì previsto e ciò che è stabilito nell'art. 118, co. 1, Cost.

Abstract (En)

The work, given a particular reading of art. 117 Cost. and examined the actions until now undertaken by Veneto, Lombardia and Emilia Romagna, reasons about the «slogans» commonly used by opponents of autonomy ex art. 116, co. 3, Cost., concluding with a parallelism between what is there exposed and what is established in art. 118, co. 1, Cost.

SOMMARIO: **1.** Premessa. - **2.** Per leggere correttamente l'art. 116, co. 3, Cost., non si può che farlo alla luce dell'art. 117 ... letto correttamente. - **3.** L'azione delle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e di altre Regioni: ragionando di numeri. - **4.** Di «slogans» e loro fondatezza. - **5.** Di «slogans» propagandistici, alla luce della concreta proposta della Regione Veneto. - **6.** Di preoccupazioni ... inutili, quando non pretestuose. - **7.** Conclusioni: artt. 116, co. 3 Cost., e 118, co. 1, Cost.: due facce, ma, in fondo, una sola medaglia. - **8.** Bibliografia essenziale.

1. Premessa.

Da che ho accettato di fare parte della c.d. «*delegazione trattante*» per il Veneto, deputata, appunto, a *trattare* con il Governo centrale per vedere attuato, per la prima volta, il disposto di cui all'art. 116, co. 3, Cost., mi è capitato, con un'*inversione dell'onere della prova* affatto peculiare, di essere da alcune parti riguardato, anziché come uno studioso di diritto costituzionale attirato dall'idea di vedere realizzata - anche con il suo contributo - la **prima attuazione di un articolo della Costituzione, fino ad allora mai utilizzato**, come un facinoroso arruffapopoli, da taluno qualificato addirittura come «*terrorista*».

Càpita, si potrà dire; ma ciò che invece non è *digeribile* è che la maggior parte delle critiche sono venute da chi, con tutta evidenza, NON ha mai letto una riga di quello che noi della delegazione si era scritto, muovendo quindi da un **preconcetto** di fondo, **preconfezionato** e, poi, **via via sempre più amplificato**, con criteri assai più giornalistici che giuridici.

* Il lavoro, rivisto per la pubblicazione, riprende il contenuto della Relazione tenuta nel corso del Convegno intitolato «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità», organizzato dalla prof.ssa Paola Bilancia per il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università statale di Milano e il Centro Studi sul Federalismo, e svoltosi a Milano l' 8 ottobre 2019. Idealmente, va collocato nel mezzo dei due altri lavori che l'A. ha dedicato all'argomento e che figurano nella «Bibliografia essenziale» di cui infra, sub § 8.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Udine e componente del Comitato scientifico di questa Rivista.

2. Per leggere correttamente l'art. 116, co. 3, Cost., non si può che farlo alla luce dell'art. 117 ... letto correttamente.

Ora, il mio modo di ragionare circa l'art. 116 Cost. ha sempre preso le mosse dalla struttura della disposizione che lo segue e cioè dall'art. 117 Cost. che - è cosa nota - non è quello varato dall'Assemblea costituente, ma quello che risulta dalla riforma costituzionale di cui all'art. 3 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, dall'approvazione della quale, *lo sottolineo adesso, una volta per tutte, sono dunque già passati esattamente 18 anni*. Poco meno, cioè, almeno sino ad ora, di quanto ci volle per vedere attuati, a partire dal 1948, gli articoli della Carta Cost. che concernevano il *referendum* abrogativo (l. n. 382/1970) o le Regioni a Statuto ordinario che videro eletti i loro Consigli regionali solo il 7-8 giugno 1970.

Riforma costituzionale - quella del 2001 - della quale, per comprenderne a fondo i molti vizi e le - per me - poche virtù, vanno sempre ricordati tempi e modi di approvazione, rilevando soprattutto come il Senato approvò definitivamente la legge nella seduta antimeridiana dell'8 marzo 2001, cioè lo *stesso giorno* in cui il Presidente della Repubblica sciolse le Camere con d.P.R. n. 42, ponendo così fine alla XIII^a Legislatura repubblicana.

Ma, avendolo fatto a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il testo poté essere sottoposto al *referendum sospensivo* di cui all'art. 138 Cost.

Questo si svolse il 7 ottobre 2001; vinsero i «sì» e la l. cost. venne così promulgata il 18 ottobre e pubblicata nella *Gazz. uff.* del 24.10.2001, n. 284, ovviamente con la controfirma dei nuovi reggitori del Governo che avevano nel frattempo vinto le elezioni politiche e che furono Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri e Bossi, Ministro per le *Riforme istituzionali e la devoluzione*, con il visto del Guardasigilli Castelli.

Erano cioè gli stessi che avevano talmente avversato la legge da condurre gli Italiani alle urne *contro* la sua approvazione, e quindi, *more molto italico*, la legge passerà alla storia con le loro sottoscrizioni.

Non si dica, allora, tanto per cominciare, che l'attuale formula del 116 non abbia visto la partecipazione di un po' tutte le forze politiche e, pure, quella del corpo elettorale.

Ebbene, la **struttura dell'articolo 117** (il parametro di riferimento per comprendere appieno la portata dell'art. 116) è, per la verità cristallina; ma il contenuto in buona parte ... no !

Il co. 1 dell'art. 117 Cost., nella sua *nuova* (si fa per dire) formulazione dispone che: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

Ora, è evidente come esso aveva (e ha) certamente l'intento di parificare la potestà legislativa regionale a quella statale, il che ha fatto specificando che l'una e l'altra sono soggette agli stessi limiti, il primo dei quali (che vengano entrambe esercitate nel «rispetto della Costituzione») è talmente ovvio che non necessita di commento alcuno.

Ma sono i due limiti che seguono ad avere destato sin da subito in me più di una perplessità.

Il rispetto dei «*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*» e il rispetto dei «*vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali*» sono ... due vincoli, o si tratta di un vincolo solo, così esplicitato per una ragione diversa che non ha nulla a che fare con i limiti comuni della potestà legislativa statale e di quella regionale ?

L'appartenenza dell'Italia all'U.E. non deriva forse da una pluralità di «obblighi internazionali» ?

Dal Trattato di Roma del 25.3.1957, a quello di Maastricht del 7.2.1992, a quello di Lisbona del 13.12.2007, per limitarsi alle tappe ad oggi fondamentali, non si tratta sempre e comunque di «*obblighi internazionali*» dai quali nascono «*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*», il quale ultimo deriva, appunto, da ... «*obblighi internazionali*» ?

Ma, se così fosse, perché menzionare il genere («*vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali*») e una tra le tante specie («*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*») ?

E perché quest'ultima - specie - prima di quello - genere - ?

Se ci si fa caso, nell'art. 117, co. 3, Cost., compaiono siccome attribuite alla competenza legislativa regionale «concorrente» le materie (sulle quali quindi «spetta alle regioni» legiferare, eccezion fatta «*che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*») «*grandi reti di trasporto e di navigazione*» e «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale*

dell'energia», dov'è evidente che gli attributi «*grandi*», per la prima e «*nazionale*», per la seconda, sono per così dire rimasti nella penna del legislatore costituzionale in un passaggio/*slittamento* dell'ultimo momento dal co. 2 (quello che reca le materie di «*legislazione esclusiva*» statale) al co. 3 (quello che reca le materie di «*legislazione concorrente*»).

E' un evidente problema di c.d. *drafting legislativo*, dato dalla fretta di procedere fino all'ultimo istante.

Così, è sempre stata mia impressione che la stesura del co. 1 dell'art. 117 Cost. doveva essere, più o meno, del seguente tenore: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e, in particolare, da quelli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento comunitario*».

Nel dirlo non dimentico, infatti, che la legge cost. n. 3/2001 cit. è intitolata «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*», né che detto titolo è interamente dedicato a «*Le Regioni, le Province, i Comuni*», nell'ambito di una parte rubricata «*Ordinamento della Repubblica*».

Parificare, quanto a limiti, potestà legislativa statale e regionale era un conto. Sottoporre la prima a limiti «nuovi» ... no.

Con il che il riferimento all' «*ordinamento comunitario*», approfittando della prima riforma costituzionale per così dire «*organica*» della storia repubblicana, doveva costituire quella base costituzionale, fino ad allora sempre mancante, di ciò che per l'innanzi doveva essere ricavato per via interpretativa esclusivamente dall'art. 11 Cost., a mente del quale l' «*Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni ...*».

Il predetto riferimento non doveva cioè costituire una norma innovativa atta a consentire ciò che prima non lo era, bensì una norma meramente ricognitiva di quel che era già possibile in base all'ordinamento che previgeva rispetto alle innovazioni apportate a «... Regioni, ... Province, ... Comuni» nel 2001¹.

¹ Questa mia lettura dell'art. 117, co. 1, Cost., accompagnata a una scarsissima, per non dire nulla, credenza nel c.d. «*primato*» del Diritto dell'U.E., specie da dopo il «*Trattato di Lisbona*» che lo ha defalcato dall'articolato, prevedendo altresì il «*diritto di recesso*» dall'Unione stessa (diritto che nega in radice il «*primato*» stesso, ché, se esso fosse realmente tale, non potrebbe funzionare «*a singhiozzo*»), nonché alla circostanza che i cc.dd. «*contro-limiti*» siano in realtà molti di più di quelli che

Ciò detto e tornando alla struttura dell'art. 117 Cost., si ha:

- un primo comma che reca i *limiti comuni alla potestà legislativa statale e a quella regionale*;
- un secondo comma che reca la c.d. *potestà legislativa esclusiva*;
- un terzo comma che tratta della *potestà bipartita, ripartita o concorrente tra Stato e Regioni* e
- un quarto comma che fa riferimento ad una potestà legislativa regionale siffatta: «*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*».

Ora, il co. 1 tratta dei limiti, ma lo fa, a mio avviso malissimo, ingenerando molteplici problemi quanto al sistema delle fonti interne in relazioni a quelle comunitarie, con particolare riguardo per la posizione nel sistema da attribuire alle sentenze della Corte di Giustizia e della Corte E.D.U.: il tutto, a mio modestissimo parere, senza ragione alcuna.

Il co. 2 non si limita a elencare le materie di potestà esclusiva dello Stato che, solo quando sono, per così dire, «*materie-materie*» (*difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; ... moneta; sistema tributario e contabile dello Stato; ... cittadinanza, stato civile e anagrafi; pesi e misure ecc. ...*) non provocano problemi; ma ne reca pure alcune che usiamo chiamare «*trasversali*» perché, per loro natura, sono capaci di incidere su quale che sia potestà, da chiunque esercitata.

Quattro esempi, per tutti: *tutela della concorrenza; ordinamento civile; ordinamento penale; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

Quando c'è di mezzo una materia quale che sia, all'interno della quale vi sono profili di *tutela della concorrenza; di ordinamento civile; di ordinamento penale; di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio*

comunemente vengono citati come tali e, infine, a una particolare lettura - per così dire italo-centrica - delle tre pronunce sul c.d. «*caso Taricco*» [sent. della Corte di giustizia, Grande sezione, 8.9.2015 in causa C-105/14; ord. della Corte cost. 23.11.2016 - 26.1.2017, n. 24; sent. della Corte di giustizia (Grande sezione), 5.12.2017, nella causa C-42/17], è antecedente alla debolezza dell'Unione Europea che connota l'attuale momento storico ed è, da sempre, volta al tentativo di ridisegnare la linea di confine tra ordinamento interno e ordinamento dell'U.E. in senso più favorevole al primo.

nazionale, quella materia può essere in astratto attribuita alla legislazione di qualunque ente, ma lo Stato non può essere comunque tagliato fuori.

Si rilegga il co. 4 dell'art. 117 («*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*») alla luce di ciò.

L'*agricoltura*, gli *appalti*, la *caccia* e la *pesca*, l'*edilizia* e l'*urbanistica* non sono «*espressamente riservati alla legislazione dello Stato*»: spettano dunque alla legislazione della Regione? Niente affatto, se si considerano tutti i profili che, nelle menzionate materie, attengono rispettivamente all'*ordinamento civile*, o alla *tutela della concorrenza*, o, di nuovo, all'*ordinamento civile*, o, infine, all'*ordinamento penale*.

Allora, ancora:

- l'art. 117, comma 1, Cost. non vuole dire quello che sembra a prima lettura;
- l'art. 117, comma 2, Cost. non vuole dire quello che sembra a prima lettura;
- l'art. 117, comma 4, Cost. non vuole dire quello che sembra a prima lettura;
- resta l'art. 117, comma 3, Cost. che, in tema di competenza concorrente, elenca una serie di materie circa le quali «... *spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*».

E' questo il quadro in cui, nell'ambito della stessa riforma costituzionale del 2001, il legislatore costituzionale ha introdotto la novità costituita dal **co. 3 dell'art. 116** che, a determinate condizioni, consente l'attribuzione di «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ...*» alle Regioni a Statuto ordinario nelle «*materie di cui al terzo comma dell'articolo 117*» e nelle materie indicate dal co. 2 del medesimo articolo alle «*lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)*».

Le materie di cui al co. 3 dell'articolo 117 sono *tutte quelle di potestà concorrente*, per un totale di 20, più le 3 indicate dal co. 2 (cioè *tra quelle di potestà esclusivamente statale*) e cioè: «*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*» (ma, come s'è già ricordato, limitatamente all'*organizzazione della giustizia di pace*); «*norme*

generali sull'istruzione»; «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

3. L'azione delle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e di altre Regioni: ragionando di numeri.

Il primo, preteso, *torto grave* del Veneto ?

Avere chiesto, fin da subito, l'applicazione e l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. su tutte e ventitré le materia menzionate dallo stesso 116.

Ma in molti, forse in troppi, hanno già dimenticato ciò che ha preceduto l'inizio delle trattative tra Regione e Stato.

Solo in Veneto e in Lombardia è stata scelta la strada di un *referendum* preventivo e di carattere consultivo (non solo ai sensi di quanto consentito dallo Statuto regionale, ma pure siccome avallato - quanto alla formulazione del quesito - dalla pronuncia della Corte cost. 29.4 - 25.6.2015, n. 118, che in troppi tralasciano di considerare, o di cui fingono di ignorare l'esistenza) che interrogasse il corpo elettorale sulla volontà di vedere attribuita alla Regione «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*», ai sensi del dettato dell'art. 116 Cost.

Ma solo in Veneto l'esito di quel *referendum* è stato subordinato al raggiungimento del *quorum di partecipazione del 50% degli aventi diritto*.

E solo in Veneto, allora, il Presidente, dopo il 22 ottobre 2017, ha potuto vantare una *legittimazione a trattare con una derivazione di diretto carattere popolare* che non gli viene dalle consultazioni regionali del 31 maggio 2015 che lo hanno visto (ri-)eleggere Presidente; bensì da una consultazione popolare *ad hoc* che, avrà anche avuto carattere consultivo, ma che ha visto partecipare al voto 2.328.947 elettori su un totale di 4.019.628, pari al 57,9% degli aventi diritto.

98,1% dei voti validi i «sì» (2.273.985: pari al 97,6% dei votanti e al 56,6% degli elettori), 1,9% dei voti validi i «no» (43.938), affatto irrilevanti essendo state le percentuali di schede bianche (5.163), nulle (5.865) e contestate (9).

Non solo, ma i 2.273.985 «sì» dei Veneti, sommati ai 2.875.438 «sì» dei Lombardi dà un totale di 5.149.443 «teste» favorevoli alla concessione delle «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» di cui all'art. 116 Cost.

E 5.149.443 «teste» rappresentano - considerate quelle due sole Regioni - più di 1 elettore italiano su 10, se raffrontate ai 50.782.650 elettori per la Camera dei deputati alle elezioni del 4.3.2018.

Ma, come è noto, anche l'Emilia Romagna ha intrapreso quel cammino, sin da subito e unitamente alle prime due. E, a febbraio di quest'anno, a me risultavano già aperti i tavoli anche con Liguria, guidata dal centro-destra, Toscana, Piemonte, Marche e Umbria (queste due con richiesta congiunta), in allora guidate tutte dal centro-sinistra, a dimostrare che la questione della bandiera politica centra poco.

Considerando la popolazione residente (dati aggregati *ISTAT*) al primo gennaio di quest'anno, allora, su un totale di 60.359.546 soggetti, ma dovendo togliere i 9.052.644 residenti nelle Regioni a Statuto speciale che, con il co. 3 dell'art. 116 non c'entrano, e arrivando quindi a 51.306.902, sono 31.469.878 (residenti in Lombardia; Veneto; Emilia Romagna; Piemonte; Toscana; Liguria; Marche; Umbria), cioè ben più della metà, anzi, quasi 2/3, quelli attualmente interessati, a opera delle amministrazioni che li rappresentano, all'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Se, come pare da un pezzo, anche la Puglia, con i suoi 4.029.053 abitanti, dovesse sciogliere le riserve e cercare la propria via all'autonomia differenziata, si arriverebbe a 35.498.931 residenti in Regioni interessate al 116, co. 3, sul totale di 51.306.902.

La differenza ?

15.807.971: cioè i 5.801.692 campani, più i 1.947.131 calabresi, più i 5.879.082 laziali, per un totale di 13.627.905 abitanti. Avanzano 2.180.066 che sono in tutto sommato indifferenti, o non particolarmente appassionati al problema, 1.311.580 abruzzesi, 562.869 lucani e 305.617 molisani, anche se, in realtà in Basilicata, Calabria e Puglia sono già stati approvati atti di indirizzo.

Ma allora, in definitiva, sulle 15 Regioni in astratto interessate dall'applicazione dell'art. 116, comma 3, quelle ad oggi apparentemente contrarie quante sono ? Due, tre o nessuna ?

4. Di «slogans» e loro fondatezza.

Vengo, quindi, ad una prima duplice conclusione che traggio dalla ragione di essere di tutti questi numeri.

Due degli *slogans* che sono stati maggiormente usati per avversare le trattative instaurate da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna (ma poi iniziate anche da altre cinque Regioni) con il Governo, sono stati i seguenti: dover combattere contro la c.d. «**secessione dei ricchi**» e dovere assolutamente evitare la «**disarticolazione dello Stato**».

Ma: (a) che ipotetica «*secessione*» può mai essere quella di 35.498.931 persone *contro* (mi si passi il termine) 13.627.905 ? E (b) come fanno a *disarticolare* lo Stato 8 o 9 o ... 13 Regioni su 15, che si muovono seguendo il dettato di una disposizione costituzionale, mentre sono 2 quelle che, per ora, non ne vogliono sentir parlare ?

E ancora: (c) come si fa a invocare una pretesa lesione del «*principio di uguaglianza*» se il principio costituzionalmente stabilito nell'art. 3 Cost. non impone solo di trattare in maniera eguale o simile le situazioni eguali o simili, ma del pari impone (non consente !) di trattare in maniera diversa o dissimile le situazioni diverse o dissimili ? Infine, (d) come si fa ad accusare 8 o 9 o ... 13 Regioni su 15 di voler «*spaccare l'Italia in due*», quando rappresentano i 2/3 degli Italiani e, soprattutto, quando chiedono di vedere attuato un articolo scritto, approvato e inserito in Costituzione oramai quasi vent'anni or sono ?

5. Di «slogans» propagandistici, alla luce della concreta proposta della Regione Veneto.

In più, abbandonando i numeri, perché si insiste con il recitare «*slogan*» su un (solo *preteso*, ma dato chissà mai perché per assunto) «*egoismo del più forte*» e non ci si misura con un testo che pure esiste ed è disponibile per la lettura e l'eventuale citazione da parte di chiunque ?

Mi riferisco, qui, oggi, all'**ultima versione del progetto di legge statale di iniziativa della Regione Veneto** consegnato all'on. Boccia, neo Ministro per

gli *Affari regionali e le autonomie* del Governo Conte II, lo scorso 16 settembre, cioè meno di un mese fa.

L'art. 1, comma 1, del progetto fa un testuale riferimento e rinvio al:

- «*rispetto dei principi posti dagli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119, 120 della Costituzione*»;
- ad un'attuazione dell'art. 116 che dovrà avvenire «*nel contesto di unità ed indivisibilità della Repubblica*»,
- «*nonché nel rispetto dei principi di solidarietà, perequazione e coesione sociale, tenuto altresì conto di quanto previsto dalla l. 5 maggio 2009, n. 42*» che è quella che contiene la «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*». (Nove i decreti legislativi emanati nel corso della XVI legislatura: 29.4.2008 - 14.3.2013).

Il comma 2, sempre dell'art. 2, menziona espressamente:

- il «*rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*»;
- quello «*dei principi generali dell'ordinamento giuridico*»;
- quello - lo si noti bene, visto quanto ricordato prima - «*delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, anche relative a materie trasversali*»;
- nonché il rispetto «*del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica*».

Infine, il comma 3, ancora dell'articolo di apertura fa riferimento, sempre esplicito, a:

- «*disposizioni di attuazione della legge di approvazione della presente Intesa [che dovranno assicurare] il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*».

6. Di preoccupazioni ... inutili, quando non pretestuose.

Non mi sembra manchi nulla per tranquillizzare chiunque ... o, meglio, chiunque dimentichi che comunque la legge rinforzata va approvata dal Parlamento nazionale, a meno che non si intenda fare finta che l'art. 116, comma 3, non esista o che non contenga ciò che contiene, come fa chi pretende un'autonomia «*uniforme, non differenziata su base regionale*».

E perché parlare, anche assai di recente, del pericolo rappresentato da una legge «*destinata ad avere effetti permanenti*», a fronte del dettato dell'art. 9 della legge d'approvazione dell'Intesa proposta dal Veneto, ove testualmente si prevede che, al «*... fine di verificare lo stato di attuazione della presente Intesa e l'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della Commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività*».

E, poi, il fatto che, almeno in linea tendenziale, e salvo realtà di eccezione presenti al Centro e al Sud Italia, alcuni servizi (sanitari, scolastici, universitari ecc. ...) o talune opportunità (come quella di trovare lavoro) siano di *standard* o di quantità più elevati al Nord, è una invenzione o una realtà? Tanto per semplificare e per capirci meglio, il fenomeno della c.d. «*emigrazione sanitaria*» dal Sud al Nord esiste o non esiste? E, se esiste, perché esiste?

Ora, posto che esiste, si pensa intelligente fermare l'aspirazione a un ulteriore margine di miglioramento per quelle Regioni che pensano di poterne avere uno, con l'argomento capzioso che ciò non farebbe che aumentare il divario, per cui è bene che il Nord stia immobile, o favorire il processo con l'argomento, virtuoso, che solo agevolando il miglioramento di una parte si può confidare in un effetto traino dell'altra?

Una battuta, infine, sulle polemiche suscitate dalla previsione di una **norma finanziaria** del siffatto tenore.

Semplifico di molto, ma il meccanismo proposto dal Veneto è il seguente:

- si inizia seguendo il criterio della «*spesa storica*» sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate nel momento del trasferimento / assegnazione. Con il che è assai difficile ipotizzare venga speso un euro in più di quello che viene speso, oggi, dallo Stato

in e per la Regione. La differenza ? E' la Regione che spende, assumendosi piena responsabilità su come e quanto spendere;

- si prosegue, poi, con il tentativo di superare il criterio della spesa storica, facendo leva sui cc.dd. «*fabbisogni standard*»; il che non è affatto *eversivo*, come sostiene chi non sa, ma frutto dell'applicazione di quanto già previsto da una vigente legge dello Stato, la già cit. n. 42/2009, di cui si invita a considerare, in particolare, l'art. 2, co. 2, lettere *f*) e *m* 1), ov'è definito quale «... *fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica ...*»;
- se, entro un anno dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'Intesa e sempre fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, non saranno stati determinati i «*fabbisogni standard*», e decorsi tre anni dall'approvazione della legge senza che siano stati approvati e in concreto applicati «*fabbisogni standard*», l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente Intesa non potrà essere inferiore al valore medio nazionale (si badi: nazionale !) *pro-capite* della spesa statale per l'esercizio delle stesse, a parte andando considerato il settore sanitario che già funziona con un meccanismo a sé stante.

Ebbene: cosa c'è che non va in tutto ciò ? Cos'è che crea tanto spavento e scompiglio ?

«*E' vero, negli anni successivi le risorse riconosciute alle regioni potrebbero aumentare perché la Costituzione permette alle regioni di finanziarsi solo grazie alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, che quindi consentiranno di usufruire di maggiori entrate qualora il gettito dei tributi erariali riferibile al territorio aumenti. E' vero anche però che se il gettito diminuisce le regioni avranno meno risorse con cui finanziare le spese che si sono addossate e, soprattutto, è vero che, se aumenta il Pil ed il gettito, anche lo Stato "comparteciperà" ad esso e potrebbe così disporre di maggiori entrate, eventualmente utilizzabili per effettuare "redistribuzioni" a beneficio del mezzogiorno, grazie ai benefici effetti sul Pil regionale del riconoscimento di funzioni e poteri che consentano alle regioni di influire concretamente sui percorsi di crescita dei territori*» [Stevanato - Giovanardi].

Ma, soprattutto, cosa c'è da capire, se si ragiona partendo da un dato che già c'è, che è a disposizione di tutti e che caratterizza l'attuale stato dell'arte, solo che lo si voglia leggere con un po' di onestà intellettuale ?

7. Conclusioni: artt. 116, co. 3 Cost., e 118, co. 1, Cost.: due facce, ma, in fondo, una sola medaglia.

Insomma, e per chiudere, l'art. 116 Cost., siccome «costruito» nel 2001, nell'ambito della complessiva riforma del Titolo V, a me appare come l'altra faccia della medaglia del c.d. «principio di sussidiarietà verticale» di cui al 118, comma 1, Cost.

Così come in questo, si stabilisce che le «funzioni amministrative sono [...] attribuite ai Comuni [...] a meno che [...] che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», seguendo la logica per cui ciò che non riesce possibile fare al meglio ai Comuni DEVE passare, via via a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, in quello, cioè nel 116, co. 3, Cost., si scrive che ciò che riesce "male", o in modo "insoddisfacente", o "inefficace", o "troppo costoso" allo Stato, PUO' essere assunto, su istanza, da quelle Regioni che si sentano in grado di fare ... meglio, assumendosene tutte le responsabilità.

8. Bibliografia essenziale.

BALBONI E., *Per scongiurare la 'secessione dei ricchi' basterebbe la buona amministrazione*, in *forumcostituzionale.it*, 2019;

BELLETTI M., *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2003;

CARAMASCHI O., *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019;

- CARAVITA B., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2019;
- CARLI M., *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017;
- CHIARA G., *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 luglio 2019;
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017;
- DICKMANN R., *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019;
- FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017;
- GALLO F., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018;
- GIANGASPERO P., *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018;
- GIROTTI D., *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019 (con ampia, esaustiva e aggiornata BIBLIOGRAFIA, pp. 185 - 198);
- FELICE E., *L'autonomia contro il sud unisce destra e sinistra*, in *L'Espresso*, 28 luglio 2019;
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002;
- MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017;
- MAZZAROLLI L.A., *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2017 (13 settembre 2017);
- MAZZAROLLI L.A., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia,*

- Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost., in Federalismi.it, n. 21, 2019 (27 novembre 2019);*
- MONE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art.116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione, in rivistaaic.it, n. 1, 2019;*
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in Federalismo fiscale, n. 1, 2007;*
- NAPOLITANO A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata, in Federalismi.it, n. 21, 2018;*
- NICOTRA I., *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori ?, in dirittiregionali.it, n. 1, 2019;*
- PATRONI GRIFFI A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie, in Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, giugno 2019;*
- POGGI A., *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato, in Diritti regionali, n. 2, 2019;*
- RUSSELLO A., *Cottarelli apre all'autonomia uniforme. «Ma la vera emergenza è la burocrazia», in Il Corriere di Verona, 28 luglio 2019;*
- STEVANATO D. e GIOVANARDI A., *Opposizione all'autonomia differenziata, quando arrivano i veri argomenti ? Siamo sempre aspettando, in <http://noisefromamerika.org/articolo/...> (9.8.2019);*
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, in Federalismi.it, n. 18, 2018;*
- VANDELLI L., *Il regionalismo differenziato, in Rivista AIC, n. 3, 2019;*
- VIESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale, Roma-Bari, 2018.*