

Convegno
**LE AUTONOMIE SPECIALI NELLA PROSPETTIVA
DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

Palermo 15 maggio 2018

***Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel
controverso incedere del regionalismo differenziato¹***

di Gaetano Armao

Vicepresidente ed Assessore all'economia della Regione siciliana

Docente di contabilità pubblica -Università di Palermo - Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali

SOMMARIO. 1. Introduzione. - 2. Alcune notazioni di scenario. - 3. Il regionalismo e le Regioni speciali: cenni - 4. Scongiorare la “frattura costituzionale” dell’ordinamento, per inventare il nuovo regionalismo.

1. INTRODUZIONE

Questa giornata di studio sui temi dell’autonomia speciale nella stagione del regionalismo differenziato si celebra oggi, 15 maggio, nel giorno nel quale si ricorda il settantaduesimo anniversario della pubblicazione dello Statuto siciliano. E la Regione - e qui porgo i saluti a relatori e partecipanti a nome del Presidente della Regione, on. Nello Musumeci - che ne ha promosso l’organizzazione, intende in questo modo da un lato richiamarne la storia, ma anche contribuire a disegnarne il futuro.

L’Autonomia siciliana e le sue istituzioni sono state concepite dai padri dello Statuto come un valore essenziale per garantire il riscatto della Sicilia, ma pure quale espressione di responsabilità, anche intergenerazionale.

Karl Popper in un suo fondamentale contributo² affermava che “*le istituzioni sono come fortezze: esse devono essere ben progettate e gestite*”, non basta quindi un pur solido ed innovativo atto fondativo, nel nostro caso lo Statuto regionale, peraltro frutto di condizioni storiche e politiche non ripetibili, ma risulta imprescindibile il concreto apporto delle “*guarnigioni*”, ossia delle classi dirigenti (politiche, burocratiche, imprenditoriali, sindacali, accademiche, professionali), per garantire il funzionamento e, conseguentemente, il rendimento. In altre parole, volendo ricorrere al primo principio della dinamica, se sulle istituzioni non agiscono forze o agisce un sistema di forze in equilibrio, il corpo persevera nel suo stato di quiete (o di moto rettilineo uniforme).

Invero, questo Convegno vuole andare oltre l’intento protocollare di offrire un nuovo contributo alla ricorrenza della pubblicazione della “*Carta fondamentale*” della speciale autonomia regionale, lo Statuto speciale con i suoi molteplici punti di forza, ma anche con le sue intrinseche debolezze i cui effetti si sono poi manifestati in fase attuativa.

Ed in tal senso, giova premetterlo, questa iniziativa commemorativa risulta parimenti del tutto scevra dalla riproposizione in chiave aggiornata dell’idea “*sicilianista*”³, o meglio della sua retorica, che ascrive al Governo statale le cause di tutti i mali di un sistema che invece, per molti versi, trova al proprio interno spinte inerziali e paralizzanti. Spinte le quali hanno contribuito non poco al

¹ Il testo della relazione introduttiva tenuta il 15 maggio 2018 è stato integrato ed aggiornato, alla luce delle molteplici evoluzioni del sistema regionale italiano, e corredato delle note.

² K. POPPER, *La Società aperta ed i suoi nemici*, Vol I, *Platone totalitario*, a cura di D. Antiseri, trad. R. Pavetto, Roma, 1996, 162, il quale con l’efficace analogia intende ricordare che le istituzioni democratiche non hanno un’intrinseca capacità di migliorarsi da sole, sicché possono funzionare e migliorare soltanto se ciò è determinato da gruppi dirigenti e cittadini, sono infatti soltanto le persone che garantiscono il progresso istituzionale e ne possono prevenire il degrado.

³ Sull’idea e sul conseguente equivoco “*sicilianista*” si veda per tutti M. SAIJA, *L’equivoco “sicilianista”: i caratteri di lungo periodo*, in G. ARMAO, M. SAIJA (a cura di), *Settant’anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016, 59 e ss.

regresso dell'Isola nel panorama economico italiano⁴ e che negli istituti della speciale autonomia e nell'utilizzo di risorse finanziarie che essa ha consentito, hanno trovato spesso un moltiplicatore, se non addirittura un detonatore.

Un assetto che se si è a lungo alimentato attraverso quello che è stato definito "*sistema dei doni*" (o meno icasticamente delle clientele) nel quale le leggi divengono e si accostano al soggetto concreto, ne condividono ansie e preoccupazioni, soccorrendo benevolmente chi chiede "*con messaggi individuali, rassicurazioni, raccomandazioni, provvidenze*"⁵, ma nel quale i privilegi delle classi dirigenti (prima i nobili, poi i notabili, successivamente le burocrazie politiche, amministrative, sindacali ed imprenditoriali) diventano l'obiettivo dissimulato di una rivendicazione autonomista.

Piuttosto si vuol intraprendere il tentativo di ripercorrere spinte e pulsioni di un'intensa e tumultuosa stagione costituente che attraversò la Sicilia, al termine della seconda guerra mondiale e l'occupazione degli alleati, che pur dilaniata dall'endemica povertà, dalle conseguenze disastrose della guerra e dalle antiche aspirazioni separatiste⁶, riuscì a trovare - anche grazie al fondamentale contributo di due grandi siciliani quali L. Sturzo e V.E. Orlando che pur non partecipando formalmente alla materiale stesura del testo statutario ne furono indubbiamente gli artefici⁷ - un assetto (l'autonomia regionale differenziata) di permanenza nello Stato italiano⁸.

Tuttavia non può revocarsi in dubbio che lo Statuto autonomistico, nonostante le speciali prerogative enunciate, ad accezione di alcune fasi circoscritte nel tempo, ha finito per svolgere un ruolo inerziale soprattutto per le patologie (esogene più che endogene) che ne hanno accompagnato l'attuazione.

E così l'autonomia ha assunto le forme di un feticcio, troppo spesso utilizzato da classi dirigenti spregiudicate ed accompagnate da un basso livello di controllo sociale che non è riuscito a contrastare, per un verso, i molteplici tentativi di compressione della specialità e di progressiva riduzione di trasferimenti - tendenza che ha raggiunto il culmine -, per altro verso, la degenerazione di clientele e privilegi per i titolari di quella intermediazione parassitaria che ha riguardato la politica, la burocrazia, ma anche ampi settori del sindacato e delle associazioni imprenditoriali⁹.

L'attuale stagione dell'autonomia regionale siciliana¹⁰, soprattutto sotto il profilo finanziario, così come risulta dai recenti sviluppi, appare non solo in un contesto di declino e sganciata dai percorsi intrapresi dalle Regioni speciali del nord, ma corre il rischio di restare schiacciata

⁴ Sulle tendenze progressive del divario economico tra la Sicilia e le Regioni del Centro-Nord dopo l'unità d'Italia e dopo le due guerre mondiali si veda V. DANIELE, e P. MALANIMA, *Il Divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, 2011, 67 e ss. ed in particolare l'Appendice 2.

⁵ Così V. RIGGIO, *La fiumara siciliana*, saggio introduttivo al volume di G. PALMERI, *Il fiume di Eracleo. L'autonomia siciliana e il suo divenire*, Palermo, 1996, 9.

⁶ Per una ricostruzione di quella particolare fase storica della Sicilia, senza pretesa di complessità, si v. G. C. MARINO, *Storia del separatismo siciliano*, Roma, 1979; F. RENDA, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, 1987, 15 e ss.; M. GANCI, *L'eredità dell'indipendentismo e il dibattito politico sull'autonomismo in sede regionale e nazionale*, in M. GANCI, *L'Italia antimoderata. Radicali, repubblicani, socialisti, autonomisti dall'Unità a oggi*, Palermo, 1996, 383 e ss. e più recentemente A. CARUSO, *Quando la Sicilia dichiarò guerra all'Italia*, Milano, 2014.

⁷ Per più ampie considerazioni in merito sia consentito rinviare al mio contributo *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2018, 27 e ss.

⁸ Una compiuta ricostruzione di quella stagione si rinviene in E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia: Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*. Milano, 1967.

⁹ Per un'articolata analisi del contesto meridionale si veda al riguardo N. LA SPINA, C. RIOLO (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Milano, 2012.

¹⁰ Un'analisi dell'autonomia siciliana si vedano, da ultimo, A. PIRAINO, *Un'intesa non può ignorare la Costituzione o uno statuto speciale. (A proposito dell'Accordo Stato-Regione siciliana del 20 giugno 2016 in materia di finanza pubblica)*, in www.federalismi.it, n. 15/2016; G. D'AMICO, *La finanza della Regione siciliana e il labirinto di Creta*, in www.forumcostituzionale.it, 15 luglio 2016; G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto legge*, in www.osservatoriodellefonti.it, 2/2016; A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire*, www.issirfa.cnr.it, 2017, nonché in generale gli *Atti del Convegno Settanta anni di autonomia siciliana*, tenutosi all'Università di Palermo il 14-16 maggio 2015, in G. ARMAO e M. SAIJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016.

dall'impetuoso incedere del regionalismo differenziato di cui meglio si dirà nel prosieguo di queste notazioni se non riprende vigore nel negoziato con lo Stato¹¹.

Il Convegno che si apre oggi intende segnare, quindi, il punto in una fase di ripresa del regionalismo italiano e con essa di profonda riconsiderazione delle dinamiche evolutive delle autonomie regionali italiane, ordinarie e speciali, nel prisma del c.d. regionalismo differenziato ossia di quel complesso processo di devoluzione di competenze, a partire da quello sancito dall'art. 116, terzo comma, Cost.¹², che ha ripreso vigore.

Le tendenze centripete indotte dalla stagione dell'austerità alle quali è poi subentrata la stagione della revisione costituzionale, connotata, seppur in termini più controversi, da analoghe spinte¹³ e conclusasi con l'esito del referendum del dicembre 2016¹⁴, appaiono adesso ribaltate dalle spinte verso nuovi approdi devolutivi in tema di materie e risorse.

Le autorevoli relazioni che seguiranno potranno sviscerare le molteplici e complesse questioni che pone questa nuova stagione del regionalismo italiano che per svolgersi in modo compiuto deve necessariamente essere ricondotta ad interventi di sistema, rifuggendo pericolose fughe in avanti che come già sperimentato innescano - e qui soccorre il terzo principio della dinamica o principio di azione e reazione - contropunte paralizzanti.

¹¹ In tal senso un rinnovato vigore è stato fornito dalla recente sentenza (e postuma allo svolgimento del Convegno) della Corte costituzionale n. 6 del 2019, la quale declina una serie di parametri che debbono presiedere alle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione Sardegna: a) dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica; b) funzioni effettivamente esercitate e relativi oneri; c) svantaggi strutturali permanenti, costi dell'insularità e livelli di reddito pro capite; d) valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo lasso temporale; e) finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

¹² Il regionalismo c.d. differenziato è stato analizzato sin dalla sua introduzione nel 2001 da ampia ed articolata dottrina si vedano almeno L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo. Atti dell'incontro di studio su I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici*, Milano, 2001, 158 ss.; ID, *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, 303 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 140 ss.; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Le "vecchie" Regioni speciali e le "nuove" forme di autonomia differenziata*, in ID, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002 (cap. X); F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 55 ss.; F. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" del nuovo art. 116, co.3, Cost. tra proposte di revisione costituzionale ed esigenze di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale*, www.federalismi.it, 3/2003; D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, 2195 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 139 ss.; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-24/30-11-2007/Poggi_Regionalismo-differenziato.pdf; R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 9 e ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 76 ss.; A. M. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 27 e ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *le Regioni*, 1-2/2012, 111 ss.; M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014.

¹³ Cfr. G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2015/11/De-Martin-specialità.pdf

¹⁴ Sul punto si veda A. MORELLI, *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, in *le Regioni*, 5-6/2016, 847 e ss.

Come noto, infatti, talune Regioni¹⁵ hanno avviato l'iter di attuazione della citata norma costituzionale, aprendo - e questa volta in modo più deciso anche perché accompagnato dalla spinta referendaria di Veneto e Lombardia - una nuova stagione per il regionalismo italiano .

Ringrazio la Prof. Maria Immordino con la quale abbiamo organizzato questo Convegno per la cura che ha riservato all'organizzazione scientifica - ed alla quale si deve, insieme al compianto prof. Franco Teresi, una preziosa riflessione sull'autonomia siciliana che celebra i trent'anni¹⁶ - e l'Assemblea regionale siciliana che ne ospita i lavori in questo Palazzo reale che ha visto il dispiegarsi dell'autonomia siciliana tra luci ed ombre, tra innovazione e degrado istituzionale, tra risposta autentica ai valori che hanno ispirato la domanda di autogoverno dei siciliani e tradimento affaristico-clientelare, quando non addirittura mafioso, dell'ansia di riscatto della Sicilia che ha ispirato lo Statuto autonomistico.

2. ALCUNE NOTAZIONI DI SCENARIO

Trascorso un notevole lasso di tempo dall'elaborazione dello Statuto autonomistico, attraverso la concreta attuazione ed alcuni fallimenti, e nella prospettiva di una riforma costituzionale che, sebbene respinta dal referendum del dicembre scorso, permane quale esigenza e nella quale occorre collocare le Regioni ad autonomia differenziata ed il riparto di competenze con lo Stato, occorre chiedersi, prioritariamente, se l'autonomia sia ancora utile ai siciliani¹⁷.

A questo riguardo, se appare opportuno richiamare la stagione della genesi dello statuto speciale siciliano che va dal 1944 al 1946, ma che si protrae sino al 1948 con la conclusione dell'esame da parte dell'Assemblea costituente sino alla pubblicazione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 che, come noto, converte in legge costituzionale dello Statuto della Regione

¹⁵ Sul tema la dottrina è ormai copiosa, per una disamina della norma costituzionale e della sua applicazione alla luce delle iniziative di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna si vedano: G.D. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *le Regioni*, fasc. 4, 2017, 634 e ss.; B. CARAVITA DI TORRITTO, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, 20/2017; L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione* in Atti del Convegno Astrid-Cranec *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 2017, in www.sipotra.it; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *le Regioni*, 4/2017, 661 ss.; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, www.issirfa.cnr.it, 2017; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, in *le Regioni*, 4/2017, 689 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, *ibidem*; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, n. 1/2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 31.5.2018; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in www.rivistaaiic.it, 4/2018; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in questa *Rivista*, n. 2/2018; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, *ivi*; C. TUBERTNI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in www.federalismi.it, 18/2018; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *le Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 63 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, *ivi*, 67 ss.; R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, *ivi*, 10 ss.; S. PAROLARI, F. PALERMO (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2018; A. NAPOLETANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, *ivi*, 19/2018; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, *ivi*, 1/2019; A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2018, 325 ss.; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 2/2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019; C. DE VICENTINI, *L'attuazione dell'art. 116 della Costituzione sul c.d. regionalismo differenziato: questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019, 1 ss.; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, 5/2019; E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in www.forumcostituzionale.it, 3/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6/2019; I. A. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in questa *Rivista*, 1/2019; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, *ivi*, 2/2019; L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, *ivi*; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it ai quali si rinvia per ulteriori riferimenti, oltre ai contributi citati nelle successive note.

¹⁶ M. IMMORDINO, F. TERESI, *Regione Sicilia*, Milano, 1988

¹⁷ A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire*, *cit.*

siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, deve analizzarsi l'oblio nel quale è scivolata l'autonomia e le potenzialità che ancora residuano per ipotizzarne il rilancio.

Un testo, quello dello Statuto siciliano, che se da un lato raccoglie le innovative intuizioni del regionalismo italiano ed europeo¹⁸, dall'altro si riconnette alle direttrici costituzionali che, a partire dal 1812 e sino al 1860, animarono il confronto sull'autogoverno della Sicilia¹⁹ di cui lo stesso G. Salemi, guida sicura della Commissione che ne ha elaborato il testo²⁰, delinea il contesto che ne accompagnò la genesi²¹.

Si è così appalesata per la Sicilia, e con sempre maggiore forza, quella "*dequotazione della specialità*" che Guido Corso aveva già rilevato nel 1983, nell'aureo rapporto sulla Regione²², e che ha confermato come ancor più consolidata nella relazione ricomprese in questi atti.

I dati più recenti sull'andamento dell'economia, la disoccupazione giovanile, la migrazione studentesca, la qualità della vita delle città della Sicilia, come le tendenze finanziarie e demografiche per il futuro non necessiterebbero di commenti, e potrebbero portare alla conclusione, preferita da alcuni, che il diritto all'innovazione dei siciliani ha trovato nell'autonomia regionale soltanto elementi depressivi piuttosto che opportunità di crescita²³.

¹⁸ Come noto, un assai rilevante contributo teorico allo studio della Regione venne dal fondamentale volume di G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1944, mentre sul piano politico una forte influenza esercitò Luigi Sturzo che articolò la proposta regionalista già nella relazione tenuta al terzo congresso del Partito popolare a Venezia, il 23 ottobre 1921, sui quali si veda per tutti N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo, La nascita delle Regioni*, Bologna, 1988.

¹⁹ Sul rapporto tra le questioni economiche del divario e le inferenze con le spinte autonomistiche la letteratura risulta assai vasta. Ai fini di meglio cogliere le valutazioni che occuparono i redattori dello Statuto si veda per tutti E. LA LOGGIA, *Sintesi storica della questione siciliana*, in AA.VV., *Storia della Sicilia post-Unificazione*, Bologna 1956, IX e ss, il quale evidenzia che nonostante la riconducibilità della '*questione siciliana*' alla più ampia '*questione meridionale*', essa se ne differenzia per ragioni storico politiche (i precedenti rivoluzionari e costituzionali del 1812, 1848 e 1860 sino all'autonomia speciale), l'insularità le più ampie distanze dal centro politico e dalle aree economicamente più sviluppate, ed al quale si rinvia per un vasto richiamo in materia è che evidenzia i benefici che sul piano economico e sociale furono conseguiti dall'autonomia regionale

²⁰ Per una dettagliata ricostruzione v. G. SALEMI, *Prefazione*, in CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. I, Palermo, 1975, XII.

²¹ Questi, Presidente della Commissione che redigerà lo schema di Statuto, parlando dei testi ispiratori del lavoro della stessa, ricorda quanto importante sia stato: "*Il rapporto del Consiglio di Stato straordinario di Sicilia del 60', i progetti Farini-Minghetti del 60'-61' sull'ordinamento del nuovo Regno d'Italia, le norme del Commissariato Civile istituito in Sicilia del 96', sono sembrati strumenti validissimi per intendere e valutare meglio la problematica, i caratteri generali e le esigenze manifestatesi nell'immediato dopoguerra e porre nella giusta luce le realizzazioni attuate nel 1943-1945*" così G. SALEMI, *Prefazione*, in CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti delle prime quattro sessioni*, cit., 3 e ss.

²² G. CORSO, *Sicilia*, in AA.VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, 1589 e ss.

²³ Si vedano, per i dati più recenti, quanto emerge (dopo oltre sette anni di recessione, la perdita di oltre 15 punti di PIL, un tasso di mancata partecipazione all'attività lavorativa del 42,1%, quasi tre volte il tasso del Centro/Nord (14,9%) dagli osservatori congiunturali presentati da *Banca d'Italia*, in particolare nell'ultimo *Rapporto sull'economia delle regioni italiane nel 2017* evidenzia che il PIL nel Sud, lo scorso anno, era inferiore di circa il 9% rispetto al periodo pre-crisi; la contrazione era oltre due volte quella del Centro Nord. In termini *pro capite*, la differenza tra gli andamenti delle due aree è più contenuta (rispettivamente, circa -10% e -8%), ma per effetto delle migrazioni interne e internazionali che hanno portato a una maggiore espansione della popolazione nelle regioni del Centro Nord. I flussi migratori dal Mezzogiorno coinvolgono in misura crescente individui laureati, impoverendo così la dotazione di capitale umano e le prospettive future di sviluppo dell'area.

La Svimez nel *Rapporto 2018* ha evidenziato che nel contesto di un preoccupante ampliamento della forbice dei divari Nord-Sud si rileva "*il vero e proprio crollo degli investimenti pubblici*". Ciò in quanto nell'ormai dinamica della spesa in conto capitale, il 2016 ha già fatto toccare il punto più basso della serie storica per l'Italia e per il Mezzogiorno, nel 2017 la spesa in conto capitale declina ancora. *«Si tratta del sostanziale dimezzamento dei livelli pre crisi per l'intero Paese, «ma per il Mezzogiorno, si tratta di più che un dimezzamento: se si considera un periodo più lungo, si passa da una quota di spesa in conto capitale nell'area che ancora nel 2002 valeva l'1,6% del PIL nazionale, a una spesa che vale appena lo 0,7%. Il modesto incremento del 2015 non ha interrotto un trend negativo che sembra inarrestabile»*. Ma il dato più rilevante - precisa il rapporto SVIMEZ - "*«è la spesa ordinaria in conto capitale che rappresenta un buco nero per lo sviluppo del Mezzogiorno, confermandosi su livelli del tutto insufficienti, sostanzialmente dimezzati rispetto a quelli pre crisi, e ben lontani da quei principi di "riequilibrio territoriale" sanciti nel 2017 attraverso la previsione della c.d. «clausola del 34%»*".

Giova altresì ricordare che La *Relazione annuale del Sistema dei Conti pubblici Territoriali 2018*, sul punto, ha effettuato una simulazione per verificare gli effetti in termini di spesa pubblica che si genererebbero col raggiungimento dell'obiettivo, prescindendo dalle limitazioni imposte dalle norme attuative, e simulando a ritroso quale sarebbe stato l'impatto della norma nell'ipotesi che tutte le Amministrazioni Centrali si fossero conformate - nel periodo 2000-2015 - alla normativa, portando la propria spesa ordinaria complessiva ad un livello pari a quello della popolazione. La simulazione evidenzia che per il Sud la quota di risorse ordinarie reali delle Amministrazioni Centrali è "*stata pari mediamente al 28,9 per cento, con una riduzione a circa il 28,4 per cento nell'ultimo triennio considerato, al di sotto della rispettiva quota di popolazione - pari mediamente al 34,4 per cento. Al contrario, nel Centro-Nord la quota delle spese ordinarie risulta pari al 71,6 per cento, quindi di 6 punti percentuali superiore alla popolazione dell'area, che nel medesimo periodo risulta pari al 65,6 per cento*".

In altre parole, passerebbe l'assunto che in zone culturalmente ed economicamente depresse l'intervento dello Stato centrale (sia nella spesa diretta che nella gestione dei fondi europei) potrebbe offrire elementi di efficienza che non possono essere garantiti a livello regionale. Pur senza giungere alla non condivisibile conclusione che ciò sia ascrivibile ad una sorta di minorità antropologica, si riterrebbe che la soluzione di un dirigismo statale che non trova riscontro in altre dinamiche europee che si muovono in senso diametralmente opposto (basti pensare al Regno Unito, alla Spagna ed alla stessa Francia)²⁴.

Il “*fallimento dell'autonomia*”, in tal guisa, ne giustificerebbe non la riforma, il ripensamento con l'adozione di modelli innovativi, ma la semplice soppressione, formalizzando quella equiparazione al ribasso che il “bradisismo costituzionale” italiano ha determinato tra enunciazioni formali di rafforzamento (emblematica la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) e prassi interpretative, suffragate soprattutto dalla lettura fattane dalla Corte costituzionale, oltre che dal *self-restraint* delle stesse Regioni speciali, o quantomeno di quelle delle più deboli tra queste.

Questa tendenza ha frastagliato ancor di più il variegato scenario del regionalismo italiano che le contrastate vicende del c.d. “*federalismo fiscale*” (l. n. 42 del 2009 e s.m.i. e la controversa normativa di attuazione), rimasto irrisolto nella sua geometria e nella parziale attuazione, hanno accentuato²⁵.

Le Regioni speciali, che già da tempo avevano avviato una profonda differenziazione al loro interno. - quelle del nord da una parte, le insulari meridionali dall'altra - risultano adesso profondamente diversificate, soprattutto per quella che viene ritenuta una delle principali peculiarità: l'autonomia finanziaria. E tale dualismo appare ancor più rafforzato dal ritardo nell'attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna, ma ancor più per la Sicilia²⁶.

E così la differenziazione, piuttosto che caratterizzare l'autonomia delle Regioni speciali, diviene il connotato che si caratterizza all'interno del loro gruppo, facendone una categoria giuridica frastagliata e contraddittoria²⁷.

La variegata esperienza del regionalismo speciale in Italia, il rafforzamento delle spinte all'autonomia che emergono da altre democrazie europee, l'incapacità delle strutture statali di garantire interventi perequativi prescritti dalla Costituzione (come dimostrato dalla Banca d'Italia e dalla Svimez)²⁸ sia alle Regioni ordinarie che alle speciali del Mezzogiorno, il ritardo nell'impiego di risorse comunitarie di importanti programmi nazionali, il rilancio dei temi dell'insularità a livello europeo impongono tuttavia di prescindere da soluzioni semplicistiche, che avrebbero l'effetto di sostituire criticità ed alimentare il drammatico divario che sta spaccando il Paese.

Da qui l'idea che ha dato vita al Convegno che si apre oggi: scandagliare, nel prisma del tempo trascorso, quella stagione e di farlo unendo le analisi di giuristi e storici - nell'ineludibile interdipendenza delle analisi in questioni come la genesi di una carta fondamentale regionale che

²⁴ Si vedano, tra gli altri, in tal senso i contributi al volume *I sistemi regionali tra centralismo e secessione*, di Istituzioni del federalismo, n.1/2013.

²⁵ Per una ricostruzione del claudicante percorso del federalismo fiscale v. per tutti L. ANTONINI, *Federalismo all'Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013 nonché G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011

²⁶ Si tratta, in particolare di un elemento rafforzativo del puntuale rilievo mosso da L. GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2.2010, 38 secondo il quale “quasi a marcare un contrappasso rispetto alle origini storiche dell'autonomia regionale, voluta fortemente dal partito di don Sturzo come soluzione organizzativa alla secolare “questione meridionale”, nell'ottica di un riequilibrio territoriale a favore del Sud, la “questione settentrionale” viene armata dai sostenitori del federalismo amministrativo e fiscale nel nome di una maggiore “giustizia territoriale”.

²⁷ In tal senso anche S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in <http://www.issirfa.cnr.it/stelio-mangiameli-il-regionalismo-italiano-dopo-la-crisi-e-il-referendum-costituzionale-appunti-per-concludere-una-lunga-transizione-marzo-2017.html>, secondo il quale le due tipologie di autonomie presentano una “certa distanza tra loro, sono due sistemi speciali che rispondono a condizioni diverse: quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo”. Mentre quelle insulari, che scontano la ricomprensione nell'irrisolta questione meridionale i consolidati divari restano imbrigliate nel nodo dello sviluppo sommando tre condizioni di disagio peculiare: “l'insularità, che significa essenzialmente separatezza, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale”.

²⁸ Per più articolati riferimenti in materia sia consentito rinviare al volume da me curato *Federalismo fiscale e perequazione*, Roma, 2013.

delinei una particolare autonomia²⁹ - dalla quale è emersa l'autonomia regionale che conosciamo e le fasi nelle quali si è poi concretamente e contraddittoriamente attuata, ma anche per guardare al suo futuro, all'appuntamento con risignificazione dell'autonomia nella prospettiva del riassetto costituzionale e della dimensione europea.

Un futuro, quindi, che peraltro sembra prossimo nel quale ripensare l'autonomia regionale siciliana non solo perché nel pieno di una crisi che prima che organizzativa e finanziaria è di legittimazione istituzionale, ma anche a seguito dell'irrompere della revisione costituzionale, respinta dal referendum del 4 dicembre 2016, la quale sebbene contraddittoriamente definita a livello statale lascia aperto nel Paese il tema della riforma dei rapporti tra Stato e Regioni.

Dal confronto tra costituzionalisti ed amministrativisti, è importante che emerga un'analisi articolata del complesso e contraddittorio fenomeno dell'autonomia, consentendo di ancorare la disamina giuridico-istituzionale alle radici storiche ed alle dinamiche sociali e culturali e di individuare i problemi da aggredire per rilanciare l'autonomia speciale piuttosto che rassegnarsi al suo oblio.

L'elaborazione della dottrina nell'ultima riflessione collettanea³⁰, si coglie in termini convergenti un giudizio di sostanziale inadeguatezza dell'esperienza maturata, in generale dalle regioni ad autonomia differenziata, ma soprattutto dalla Sicilia, ancor più accentuata nel recente periodo anche a causa delle misure di rigore economico connesse alle esigenze di risanamento del deficit di matrice europea e alla grave riduzione di investimenti che hanno colpito soprattutto il Mezzogiorno.

Emerge, in tale contesto, l'esigenza di una profonda rilettura dell'autonomia siciliana, delle sue radici, delle opportunità, seppur non sempre colte, delle patologie che questa esperienza istituzionale ha manifestato, ma anche del permanere di molte delle ragioni che ancora oggi giustificano un regime differenziato dell'essere regione in Italia ed in Europa³¹.

Peraltro con le iniziative assunte da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna in materia di regionalismo differenziato, dopo l'esito del referendum costituzionale, si deve ritenere aperta una nuova stagione.

La revisione degli Statuti speciali che era prevista a seguito dell'entrata in vigore delle nuove norme costituzionali, al termine del complesso e molto controverso percorso di riforma, avrebbe potuto determinarne una profonda riscrittura, ma comunque avvia un percorso di riconsiderazione dell'autonomia.

Soprattutto per la Carta fondamentale dell'autonomia siciliana, nonostante l'esito referendario, resta tuttavia immutata l'esigenza di una revisione che consenta di introdurre quegli elementi di innovazione e di rivedere istituti ormai ibernati dalla giurisprudenza costituzionale (l'Alta Corte ed il Commissario dello Stato ad esempio), per garantire un confronto positivo ed un effettivo coordinamento con il quadro costituzionale nazionale, ma soprattutto europeo.

Mentre in senso inverso, e con una prospettiva nettamente svalutativa, devono leggersi adesso le modifiche introdotte alle norme di attuazione in materia finanziaria (d.P.R. n. 251 del 2016), che pur senza modificare il testo statutario riducono, tuttavia, l'autonomia finanziaria della Sicilia e modificano il senso stesso del disegno autonomistico dei Padri dello Statuto.

Il percorso della modifica della Costituzione, che necessariamente dovrà riaprirsi dopo l'improvvido tentativo di modifica respinto a dicembre scorso, proprio per il peculiare contesto nel

²⁹ Su come, indomani dell'unificazione, la parola transita dal linguaggio storiografico a quello giuridico L. MANNORI, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in P. AIMO, E. COLOMBO, F. RUGGE (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea, Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Padova, 2014, 199 e ss.

³⁰ Si vedano in tal senso le relazioni di G. Corso, S. Raimondi, G. Silvestri, nonché di A. Bellavista, A. Piraino, A. Saitta, L. Saltari, A. Sciortino, R. Ursi, *Atti del Convegno Settant'anni di autonomia siciliana*, tenutosi all'Università di Palermo il 14-16 maggio 2015, in G. ARMAO E M. SAIJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016.

³¹ A sostegno del permanere delle ragioni della specialità hanno preso posizione da ultimo G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it; A. D'ATENA, *Passato, presente.....e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Dir. e soc.*, 2014, 605 e ss.; F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015.

quale vengono collocate le autonomie differenziate, impone alla Regione un nuovo dinamismo negoziale con lo Stato per disegnare, in termini rinnovati, non solo ripartizioni di competenze legislative ed amministrative e legittime spettanze finanziarie, ma una nuova forma dell'autonomia che riqualifichi il decentramento nell'allocazione del potere di decisione politica e possa costituire un valore aggiunto per i siciliani di oggi e di domani.

Soltanto all'esito di questo percorso, che si presenta ancora incerto e controverso, anche a causa delle spinte verso un chiaro accentramento che sembra prevalere nella politica come nella giuspubblicistica italiana³² - invero in controtendenza alle tendenze al decentramento che ed alla rilanciata sensibilità verso l'insularità a livello europeo -, potremo verificare quale nuova forma assumerà l'autonomia siciliana.

Ed in tal senso giova osservare che proprio oggi il Governo regionale approverà il nuovo testo delle norme di attuazione in materia finanziaria con l'obiettivo di superare, nel senso indicato dalla giurisprudenza costituzionale, quelle ormai obsolete del 1965³³.

3. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E LE REGIONI SPECIALI: CENNI.

Le relazioni che seguiranno avranno modo di illustrare dettagliatamente le prospettive del regionalismo differenziato e della morfologia che sta progressivamente assumendo a seguito della sottoscrizione delle pre-intese tra Stato e le Regioni interessate.

Ad esse si rinvia, pertanto, per più articolate considerazioni sulle molteplici questioni di cui determina l'insorgere la controversa norma sul regionalismo differenziato, a partire da quelle di tipo procedurale³⁴ che, opportunamente, agitano il dibattito politico-istituzionale non meno che quello dottrinale³⁵.

Ci si può qui limitare a sottolineare il probabile paradosso cui giungerebbe una lettura in termini vincolanti delle intese raggiunte tra Regioni ordinarie e Stato³⁶ sui margini di intervento del Parlamento³⁷, se paragonato a quello che lo stesso ha in sede di adozione della legge costituzionale

³² Va certamente registrata una reviviscenza di quella "poco benevola attenzione verso l'istituto dell'autonomia" che già rilevava G. SALEMI, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, II, 423 e ss., ascritta alla "tradizione unitaria del nostro diritto" e che oggi, se appare purtroppo corroborata dalla contraddittoria esperienza del regionalismo nel Paese si pone, tuttavia, in controtendenza con le spinte al decentramento (in taluni casi sino alla secessione ed all'indipendentismo) che pervadono molti Paesi d'Europa, le riforme che in tal direzione sono state varate, l'importante apporto teorico offerto negli ultimi anni dalla dottrina giuridica ai temi del federalismo, sui quali si veda, nella vasta letteratura B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 9/2011, 1 ss. e A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 307 e ss. ed alla dottrina ivi citata.

³³ Per più dettagliate considerazioni in merito sia consentito rinviare al mio contributo *La revisione delle relazioni finanziarie tra Regione siciliana e Stato nella nuova stagione del regionalismo*, in *Italian papers on Federalism*, 1/2018.

³⁴ Su tale profilo, oltre ai contributi prima richiamati, si veda anche l'Appello di trenta Costituzionalisti, *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in www.federalismi.it, 5/2019 secondo i quali in carenza di una legge generale che precisi le puntuali procedure applicative del regionalismo differenziato e che eviti un'attuazione disordinata dello stesso, ed "in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato", deve ritenersi che "l'approvazione parlamentare non può essere meramente formale".

³⁵ Si vedano *supra* le note 11 e 12

³⁶ In dottrina, avuto riguardo all'avvio del procedimento, si evidenzia la differenza nella fase della "iniziativa" tra:

a) quella generale, di impulso all'avvio del dialogo tra Regione e Stato;

b) l'iniziativa legislativa in senso stretto, richiamata espressamente dall'art. 116, terzo comma, Cost.

Così G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., op.ult. cit.*, 16

³⁷ Tale tesi è stata prospettata da S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art.116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Audizione del 29 novembre 2017, op. cit.*, 10, secondo il quale potrebbe prospettarsi la natura "meramente formale" della legge di approvazione, sicché alle Camere non resterebbe che "approvare a maggioranza assoluta o non approvare". *Contra* F. CLEMENTI, *L'aumento delle differenze e i contrappesi da prevedere*, in *Il Sole24Ore*, 15 febbraio 2019.

modificativa degli statuti delle Regioni speciali³⁸. Sembrerebbe pertanto irragionevole riconoscere alle intese ex art. 116, terzo comma Cost, una valenza vincolante se senza parimenti riconoscerla alle modifiche statutarie delle Regioni dotate di speciale autonomia³⁹.

Come pure non può prescindersi dal considerare gli effetti espansivi dell'autonomia speciale delle Regioni (che ovviamente ritengano di avvalersene) derivanti dall'applicazione del regionalismo differenziato alle Regioni ordinarie che hanno richiesto l'applicazione della disposizione costituzionale sul regionalismo differenziato scaturenti dall'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001⁴⁰.

Vero è che, sino ad oggi, nella pur variegata prassi applicativa, detta clausola: *“non ha prodotto gli esiti sperati, in primo luogo le revisioni statutarie, che avrebbero dovuto costituire il vero orizzonte della riforma del 2001”*⁴¹, tuttavia a causa di tale previsione il trasferimento materiale connesso all'applicazione dell'art. 116, terzo comma Cost., che peraltro in talune iniziative si prospetta assai spinto⁴², rischia di assumere una latitudine ben più ampia in termini di trasferimento di “materie” (e

³⁸ Sull'iter approvativo degli Statuti speciali, che ad oggi è regolato dalla legge cost. n. 2 del 2001 (anche se parte della dottrina sostiene la percorribilità anche della forma ex art. 138 Cost.) che ha disposto una nuova procedura per la revisione degli statuti speciali, nonostante siano state esaminate in sede di riforma ipotesi di vincolatività delle intese, va ricordato che per quel che riguarda la emendabilità dei disegni di legge costituzionale recanti modificazioni agli Statuti speciali sono assoggettate all'ordinario regime delle norme procedurali valevoli per gli altri disegni di legge costituzionale, ma se ne discosta non solo per l'impossibilità di indire referendum in caso di approvazione a maggioranza assoluta della proposta di legge in seconda deliberazione, ma altresì per il necessario coinvolgimento di Consigli ed Assemblee regionali, ai quali è riconosciuto il potere di esercitare l'iniziativa legislativa ed ai quali deve essere richiesto obbligatoriamente un apporto consultivo nel caso di iniziativa parlamentare o governativa, in merito v. per tutti L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura della Costituzione?*, in *le Regioni*, 2003, 408 ss.; S. PAJNO E. G. VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 301 ss., e più recentemente C. DI MARTINO, *Il procedimento di riforma degli statuti speciali: riflessioni a margine della modifica dello statuto del Friuli-Venezia Giulia*, www.federalismi.it, 3/20181 e ss.

³⁹ Per una panoramica delle istanze presentate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, anche se ancora su tali testi non si è ancora potuto aprire un pubblico dibattito, v. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?* in www.federalismi.it, 6/2019

⁴⁰ Come noto la disposizione stabilisce che *“sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.”*

Giova poi ricordare che, a norma dell'art. 11 della l. n. 131 del 2003 (c.d. “*legge La Loggia*”), recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3:

“1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. 2. Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative. 3. Le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari.”

In dottrina sulla “*clausola di maggior favore*”, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, si vedano tra gli altri T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 219; I. RUGGIU, *Le “nuove” materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001 e S. PARISI, La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune in le Regioni*, 2011, 775 e ss. e 821 ss.

⁴¹ In tal senso A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero3_2015/regioni_speciali.pdf, 9 e ss. secondo la quale *“se i motivi della sua elaborazione poggiavano sull'idea di rivitalizzare le autonomie speciali, essi sono falliti; come pure è fallito l'obiettivo delle revisioni statutarie. Non solo, ma il fallimento di tale obiettivo ha aperto la strada a una situazione estremamente caotica di fonti atipiche, che intervengono al posto delle revisioni statutarie e delle norme di attuazione, il che ha contribuito ad acuire il divario tra Regioni ordinarie (che continuano a sottostare a normative uniformi e uniformanti) e Regioni speciali che contrattano bilateralmente con lo stato condizione di “favore” più che le condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116 della Costituzione.”*

⁴² Tanto da indurre a qualificare questo approccio come “*eversivo*” R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, cit., 2, il quale ricordando che le intese enumerano soltanto le “materie” “*23 per il Veneto (tutte quelle possibili sulla base dell'art. 116.3), 20 per la Lombardia (che “rinuncia” ai giudici di pace, alle casse di risparmio e agli enti di credito fondiario), 16 per l'Emilia-Romagna (che, al Contrario della Lombardia, vuole la competenza sui giudici di pace ma non quelle relative all'alimentazione, all'energia, ai porti e aeroporti, alle professioni e alla comunicazione). Rispetto a queste materie le intese si limitano a dire che sono “conferite alla Regione ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa”*”, ne evidenzia la portata eversiva proprio nella circostanza di sottoporre all'approvazione del Parlamento “*l'indicazione analitica delle “maggiori competenze” riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il “riempimento” del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica*”.

Ed invero modello proposto ripete quanto previsto per l'attuazione degli statuti speciali, che come noto ne postula l'adozione con decreto legislativo che recepisce la proposta di norma di attuazione formulata dalle commissioni paritetiche. Non può prescindersi dall'osservare, tuttavia, che l'attribuzione di tale competenza alle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali è sancito negli Statuti medesimi, che sono approvati con legge costituzionale e non ordinarie (seppur rafforzate) come nella fattispecie in esame.

delle conseguenti risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative) di quella che ad oggi si profila per le intese che sono all'esame del governo.

Se non può revocarsi in dubbio che la forma corretta e coerente di modificare l'autonomia speciale sia la revisione degli statuti con le prescritte forme, *medio tempore* («sino all'adeguamento dei rispettivi statuti») non può vanificarsi l'esplicito intendimento del legislatore della riforma costituzionale del 2001 di non aggravare la posizione, per certi aspetti già pregiudicata⁴³, delle Regioni di cui all'art. 116, primo comma, Cost. di fronte alle dinamiche evolutive dell'ordinamento regionale⁴⁴.

In tal senso milita anche quanto deliberato dal Parlamento nel disegno di legge riforma costituzionale del 2016 (art. 39), come noto poi respinta dall'esito del referendum⁴⁵, e fermo restando che il meccanismo di estensione delle competenze di tali autonomie speciali ivi delineato non possa ritenersi operativo “a regime” in ossequio al principio generale di «negoziiazione bilaterale» delle forme e condizioni di differenziazione delle autonomie regionali⁴⁶.

Va poi ricordato che, a norma dell'art. 11 della l. n. 131 del 2003 (la c.d. “legge La Loggia”), che nel richiamare per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano le previsioni dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 precisa che “*le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative*” (secondo comma), determinando per un verso, un incremento delle competenze legislative di tali regioni nel perseguimento delle migliori condizioni di autonomia che sono state previste per le regioni ordinarie, per altro, l'aumento di compiti e funzioni amministrative per le regioni speciali “che conservano, fino alla riforma

⁴³ Sulla nota patologia del regionalismo italiano si veda per tutti A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in www.rivistaaic.it, 4/2014, 8 e ss.; e G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri20140526.pdf, 3 e ss.

⁴⁴ La dottrina è divisa sull'applicabilità di tale norma alla fattispecie in esame, in senso favorevole: G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *le Regioni*, 2001, 493, secondo il quale tale estensione consentirebbe di realizzare “un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma”, e così anche D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *le Regioni*, 2003, 423 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 135 ss.; spec. 143 e ss. E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, 410; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2007, 189 ss., che opportunamente precisa: “*l'ipotesi opposta porterebbe a un esito paradossale: le Regioni ordinarie potrebbero accrescere le loro funzioni «normative» con un procedimento più agevole e soprattutto che valorizza molto di più la volontà regionale rispetto alla procedura di revisione degli statuti speciali (la quale prevede non l'intesa, ma soltanto il parere della Regione interessata)*”. Contra S. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione* (20 novembre 2001), in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/senato/resoconto.html>; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.giurcost.org, 3, 2002, 26 per il quale risulta affatto opinabile che possa al riguardo valere la clausola della immediata applicazione delle condizioni di maggior favore, di cui all'art. 10 della l. Cost. 3 del 2001: “*dal momento che l'ingranaggio apprestato dall'ultimo comma dell'art. 116 è stato pensato specificamente per la «specializzazione» delle Regioni di diritto comune, alle quali pertanto espressamente ed esclusivamente si dirige*”, G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 46 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, 2017, 4, 641; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 156-157 e, più recentemente, M. OLIVETTI, *op.ult.cit.*, 16-17.

Anche se poi lo stesso A., successivamente, ritiene che l'estensione delle migliori condizioni di autonomia di cui alla norma in questione è, in via di principio, *medio tempore*, l'unico modo per renderla nei fatti certa e stabile, “quanto meno in alcune sue parti, sarebbe quello della «razionalizzazione» da parte del legislatore di «adeguamento» delle condizioni suddette, sempre che appunto giudicate adeguate (e, perciò, ragionevoli ...) al territorio cui si applicano” con l'effetto duplice “della conformità che della differenziazione”, in guisa da consentire alle autonomie speciali di giovare del meglio di quel che offre il Titolo V e, nel contempo, adattandolo alle esigenze della specialità, sicché che l'adeguamento possa in termini concreti appiattare a risultati peggiori della pur non pienamente appagante, provvisoria estensione del Titolo V non appare soluzione da ritenere meramente teorica, in tal senso A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 561-62; ID., *La legge La Loggia e le Regioni speciali, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, in *le Regioni*, 4/2004, 781 ss.; ID., *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it, 1 dicembre 2016.

⁴⁵ Così ancora M. OLIVETTI, *op.ult.cit.*, 16.

⁴⁶ In senso analogo M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 146.

dei loro statuti, una tradizionale attività amministrativa”⁴⁷, ed attribuendo quindi a tali Commissioni una forma di iniziativa che deve necessariamente essere raccordata con quella delle Regioni interessate.

La disposizione precisa infine, al terzo comma, che le norme di attuazione in attuazione dell’art. 10 della l. Cost. n. 3 del 2001 possono inoltre prevedere “*disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari*”.

Appare evidente già in questa fase che le questioni più rilevanti involgono le materie della salute, dell’istruzione, dell’università e della ricerca - comparti dell’amministrazione pubblica nei quali più marcato risulta il divario tra il Settentrione ed il Mezzogiorno - tuttavia per completare l’indagine sugli effetti dell’attuazione del regionalismo differenziato sul tema in esame si dovrebbe poter disporre dei testi completi e definitivi delle intese proposte dalle Regioni che intendono richiedere l’applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.⁴⁸.

La circostanza che i documenti accessibili si limitino ad oggi ad elencazioni abbastanza generiche di materie e sub-materie senza declinare puntualmente le funzioni, impone di limitarsi a considerazioni di ordine generale, resta tuttavia una chiara tendenza che collegando materie, funzioni e risorse impatta sulle vicende dei diritti sociali.

Pertanto ciò determina notevoli incertezze sugli effetti finanziari del disegno di autonomia differenziata e di devoluzione delle “*specifiche attività amministrative correlate alle funzioni trasferite e dei relativi beni e risorse*” che potranno essere precisati soltanto dopo l’emanazione delle leggi di approvazione dell’intesa e dei conseguenti DPCM attuativi⁴⁹.

Sicché, tornando alla questione che ci occupa, giova precisare che si intende qui rifuggire da qualsiasi prospettiva centralistica, o peggio ancora, da pulsioni che mirino semplicemente a consolidare le contraddizioni e le inadeguatezze dell’attuale morfologia del regionalismo in Italia, merita invece condivisione l’impostazione che, accanto alle preoccupazioni sui destini delle istituzioni regionali, avverte l’ineludibile necessità di una loro decisa riforma al fine di rafforzarne effettività, efficienza e responsabilità⁵⁰, in un pur variegato contesto europeo che si interroga complessivamente sul ruolo stesso delle autonomie regionali⁵¹.

Il percorso avviato dal regionalismo italiano potrà condurre ad un sicuro avanzamento soltanto se ritroverà un approccio sistemico ed integrato, che coniughi, quindi, misure devolutive e perequative, e non frammentario nel quale ciascuna regione miri ad acquisire “*più che si può*” in termini di competenze e risorse, in una sorta di “*devoluzione per sottrazione*” ed affidando l’equilibrio del sistema ad un approccio residuale che inciderebbe sul principio di eguaglianza, sui compiti redistributivi dello Stato, minacciando l’unità economica e sociale della Repubblica.

Ciò è diretta conseguenza non solo di un’opzione che contemperi correttamente ed in termini equilibrati devoluzione e coesione, ma risponde altresì all’esigenza del rafforzamento effettivo del regionalismo di un’Italia economicamente, socialmente e territorialmente (ancor più)

⁴⁷ Per un esame della disposizione si rinvia per tutti a P. BILANCIA, art. 11, in AA.VV., *Commento alla Legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)*, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/AAVV/AAVV-Commentario-La-Loggia.pdf>, secondo la quale la potestà concorrente delle regioni speciali sul piano materiale non coincide con il vasto novero di quelle dell’attuale art.117, “*potendosi così espandere la competenza legislativa concorrente delle autonomie speciali anche a questi ambiti (reformatio in melius), pur non volendosi considerare in questa sede la diversa impostazione della determinazione dei “principi fondamentali” presente nel nuovo titolo V ed ancor più nella legge di attuazione in commento. Pertanto, anche per questo tipo di competenza relativa alle materie contenute nei rispettivi statuti (sempre che non si tratti di materie trasferite nel frattempo nel settore delle residuali), si aggiungerebbero nuove materie (ad esempio, quella dei rapporti con l’Unione europea, assente in tutti e cinque gli statuti speciali)*”.

⁴⁸ Un’analisi dei documenti consultabili si rinviene in F. PALLANTE, *op.ult.cit.* Il quale puntualmente osserva che i negoziati tra Governo e le tre regioni si stanno svolgendo segretamente, mentre non si può essere certi dell’aggiornamento delle bozze di intesa circolate informalmente.

⁴⁹ Queste conclusioni sono rassegnate dal ministro dell’economia, Prof. Giovanni Tria, nell’audizione alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale il 18 aprile 2019, in <http://www.regioni.it/download/news/596711/>, il quale precisa che “*sarà quindi possibile conoscere gli effetti finanziari dell’autonomia differenziata solo a seguito dell’emanazione dei vari DPCM, come d’altronde è già accaduto nel cosiddetto “processo di federalismo amministrativo a costituzione invariata”, avviato dalla legge delega n. 59/1997. Di conseguenza, nell’attuale fase embrionale non è possibile esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica*”.

⁵⁰ In relazione alle quali si rinvia alle considerazioni di A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *le Regioni*, 1-2/2017, 15 e ss. ed ai contributi contenuti nel volume G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, cit.

⁵¹ Cfr. A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in www.federalismi.it, n. 16/2018.

divisa⁵². Patologia, questa, ingenerata non certo dal regionalismo differenziato invocato dalle regioni del nord, ma ascrivibile piuttosto all'inefficienza dell'amministrazione statale centrale che ha determinato le "enormi differenze tra il nord e il sud per quello che riguarda il godimento dei diritti sociali, sanità in testa"⁵³.

Un diverso orientamento potrebbe innescare, invece, inevitabili quanto pericolosi conflitti e disarticolazioni⁵⁴ i cui effetti, in una sorta di eterogenesi dei fini, pregiudicherebbero la stessa spinta positiva verso la nuova regionalizzazione.

4. SCONGIURARE LA "FRATTURA COSTITUZIONALE" DELL'ORDINAMENTO, PER INVERARE UN NUOVO REGIONALISMO.

Nessuno ha mai revocato in dubbio che la "questione meridionale"⁵⁵, o meglio le "questioni meridionali", stante la variegata morfologia che connota la vicenda⁵⁶, abbiano preminenti connotati di ordine sociale, ma si è giunti ad una fase nella quale senza politiche territorialmente differenziate per quest'ampia area europea capaci di riequilibrare la qualità dei beni pubblici essenziali, la "dicotomia dei diritti di cittadinanza" è solo destinata ad aggravarsi, minando alle fondamenta l'equilibrio di sistema dei diritti sociali.

Sul piano storico-economico rispetto alle due tradizionali letture che si sono contrapposte per lungo tempo (il divario Nord-Sud è immanente alla nascita ed alla storia dello Stato Italiano e, pur con andamenti altalenanti, giunge sino ai giorni nostri o, al contrario, l'unificazione ed il "depauveramento del Mezzogiorno" avrebbero alimentato la frattura economico-sociale durante i quasi 160 anni dalla nascita dello Stato)⁵⁷, sembra adesso prevalere quella che, attraverso una strutturale differenziazione quantitativa per fasi diverse dell'ormai lungo periodo unitario, rileva che il Sud che si affaccia all'Unità già arretrato, soprattutto negli indicatori sociali (istruzione, speranza di vita, povertà, tessuto industriale e produttivo), nelle infrastrutture e nella produttività, subisce un pesante aggravamento del divario di reddito nella prima metà del Novecento, a causa degli effetti delle due guerre mondiali e delle politiche del ventennio fascista⁵⁸, solo in parte recuperato con le misure approntate negli anni 50-70, poi troppo presto abbandonate⁵⁹.

Epifenomeni, questi, che fanno correttamente propendere per la conclusione che lo Stato italiano abbia fallito proprio nel suo principale obiettivo di unificazione economica, conseguente a

⁵² In questo senso si veda, *amplius*, I. A. NICOTRA, *Le regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, op.ult.cit., 1/2019, la quale opportunamente osserva al riguardo che "la determinazione dei livelli essenziali richiama con immediatezza il principio di uguaglianza letto in versione territoriale, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla salute, all'istruzione, ai servizi sociali nelle zone più depresse dell'Italia."

⁵³ come opportunamente osservato da R. BIN., *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/la-secessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/> secondo il quale nonostante il governo statale disponga di molteplici strumenti per provvedere ad un tempestivo riequilibrio "a tutela dei diritti individuali nelle regioni che non assicurano ai loro cittadini prestazioni adeguate ai "livelli essenziali" (che però sono stati sinora definiti e aggiornati solo per l'assistenza sanitaria), questo intervento non è affatto assicurato. I pazienti del sud vengono a curarsi al nord (arricchendo le strutture sanitarie che li ospitano), ma le strutture ministeriali non agiscono di conseguenza, intervenendo, controllando, sostituendo."

⁵⁴ C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, op.ult.cit.

⁵⁵ "Questa grande questione, che è «meridionale» soltanto di nome, perché in effetti è «italiana» nel senso più squisito della parola, sta per tornare alla ribalta politica nel momento storico più propizio alla sua esatta impostazione, e tale ritorno riempie di gioia il cuore di coloro che per lungo tempo non hanno fatto altro che sognare l'avvento di una classe dirigente meridionale, decisa a rinnegare il falso unitarismo italiano e ad affrancare il Mezzogiorno dal rango coloniale in cui è stato fino a ieri tenuto", G. DORSO, *La questione meridionale*, in *Risorgimento*, n. 187, 1944.

⁵⁶ Così ancora S. CASSESE, *Le questioni meridionali*, cit., 10 e ss., che descrive puntualmente l'andamento sinusoidale del divario ed il controverso impegno delle istituzioni statali per affrontarle e risolvere "le questioni meridionali".

⁵⁷ Per una ricostruzione di tale dibattito si veda E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit. Dello stesso si veda anche ID, *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, 2007 nonché l'ormai classico contributo di C. TRIGLIA, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, 1992 e più recentemente F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma – Bari 2013.

⁵⁸ Così S. LUPO, *La questione. Come liberare la storia del Mezzogiorno dagli stereotipi*, Roma, 2015, ma più recentemente G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e esaltò dello Stato fascista*, Bologna, 2018, 226 e ss.

⁵⁹ Cfr. V. DANIELE, P. MALANIMA, *Regional Wages and the North-South Disparity After the Unification*, in *Riv. di Storia ec.*, 2, 2017, 117 e ss., ai quali si rimanda per ulteriori approfondimenti in merito.

quella politica⁶⁰. Anche se resta comunque impregiudicato che vi siano condizionamenti meta-economici, in alcuni casi risalenti nel tempo, che hanno comunque inciso sul divario e che ne ostacolano il superamento⁶¹.

Le pesanti restrizioni di bilancio successive alla crisi, l'inversione delle tendenze demografiche, politiche di investimento orientate a favorire le zone più ricche del Paese (tant'è che il legislatore, nel 2017⁶², ha dovuto prescrivere che gli investimenti delle amministrazioni statali debbano corrispondere alla percentuale degli abitanti del Sud, il 34%, compromesso invero poco coerente con le dimensioni territoriali e l'esigenza irrisolta di perequazione infrastrutturale⁶³ e peraltro ancora privo risultati tangibili) e ad utilizzare in termini sostitutivi le risorse europee (assoggettate, altresì, ai vincoli di bilancio per la parte del cofinanziamento domestico, con conseguenti effetti paralizzanti sull'andamento della spesa) sono state solo in parte mitigate dall'adozione (invero tardiva e per taluni versi contraddittoria) di una serie di misure di sostegno al Mezzogiorno (credito d'imposta, zone economiche speciali, iniziative quali "resto al sud")⁶⁴.

Il permanere di forti elementi di criticità nell'economia meridionale⁶⁵, accresciuti da una crisi che ha assunto connotati sistemici e strutturali e non mitigati dai timidi segnali di ripresa, l'incapacità di approntare rimedi adeguati alla condizione di insularità di un terzo dei meridionali, impongono l'adozione di drastiche misure di riequilibrio se non si vuol assistere ad una vera e propria "degradazione dei diritti sociali" nel Sud.

Il livello assunto dal divario ha infatti assunto connotati così profondi sul piano strutturale del sistema economico da rendere inevitabili gravi refluenze sulla tenuta del sistema dei diritti sociali in quest'area (soprattutto in Campania, Calabria e Sicilia).

Non si tratta, quindi, di affrontare con misure più o meno efficienti il consolidato ritardo economico della parte meridionale ed insulare del nostro Paese, il divario ha infatti assunto connotati così profondi e permanenti da incidere sulla pari dignità sociale dei cittadini sino al punto di comprometterla, rendendola ormai prossima alla irrimediabilità, e ciò, come si accennava, anche a causa degli effetti asimmetrici delle misure "anticrisi".

La disoccupazione giovanile, giunta a livelli da terzo mondo, la ripresa di una massiccia emigrazione, soprattutto intellettuale e professionale, i livelli di desertificazione imprenditoriale e di

⁶⁰ Ed infatti, l'integrazione di economie con livelli diversi di sviluppo avrebbe potuto determinare movimenti di capitale e di forze di lavoro sufficienti per unificare economicamente le aree appartenenti allo Stato soltanto di fronte a precise scelte di politica economica. Oltre alle già citate considerazioni di S. Cassese, si vedano pure, nella più recente letteratura meridionalistica, G. PESCOLOLIDO, *La questione meridionale in breve*, Roma, 2018 e P. BUSETTA, *Il coccodrillo si è affogato. Mezzogiorno: cronache di un fallimento annunciato e di una possibile rinascita*, Soveria Mannelli, 2018.

⁶¹ In tal senso si veda il contributo collettaneo di M. BIGONI, S. BORTOLOTTI, M. CASARI, D. GAMBETTA, F. CAMBOTTO, *Moral Familism, Social Capital, or Trust? The Behavioural Foundations of the Italian North-South Divide*, in *The Economic Journal*, Agosto 2016, n. 126, 1318 e ss.

⁶² Il criterio del 34%, sancito dall'art. 7 bis del d.l. decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, conv. con mod. dalla l. 27 febbraio 2017, n.18, c.d. "decreto Mezzogiorno" è particolarmente restrittivo nel presupposto che gli investimenti pubblici, in particolare se riferiti alle infrastrutture oltre che alla popolazione residente, dovrebbero riguardare l'effettiva consistenza territoriale del Mezzogiorno, che supera il 40% del territorio nazionale e riguardano anche società pubbliche e concessionari quali Anas, Ferrovie dello Stato, Società aeroportuali, Autorità di sistema portuale etc., che restano invece incredibilmente estranee da tale pur minimale quantificazione. Come sottolineato, invero, proprio per garantire, anche nel lungo periodo un recupero del divario registrato, tale criterio percentuale avrebbe dovuto essere ben più consistente anziché limitarsi ad una quantificazione minimale sulla percentuale di residenti, cfr. A. GIANNOLA, *La clausola del 34% e lo sviluppo possibile del Mezzogiorno e dell'Italia*, in www.opencalabria.it, 14 febbraio 2018.

⁶³ Sia consentito rinviare nuovamente al libro che ho curato su *Federalismo fiscale e perequazione. L'autonomia della responsabilità*, cit., rimasta anch'essa vittima del "fallimento" del federalismo fiscale di cui alla l. n. 42 del 2009 e s.m.i.

⁶⁴ Per una rassegna delle quali v. G. COCO, A. LEPORE (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Bari-Roma, 2018.

⁶⁵ Invero gli elementi di un distacco economico-sociale, e prima ancora politico e culturale, del Sud "mangiapane a tradimento" già emergevano con chiarezza prima del picco della crisi e si rinvergono puntualmente descritti da G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, Roma-Bari, 2009.

povertà assoluta impongono di chiedersi se la parità di dignità sociale in Italia sia ancora un principio fondamentale o piuttosto si sia instaurato un sistema di “gabbie di diritti sociali”⁶⁶.

È il principio di eguaglianza sostanziale che informa l'azione statale come motore di tale pari dignità sociale che non può prescindere da un impegno diretto della sfera pubblica e dalla presenza di consistenti strutture amministrative⁶⁷ nei confronti delle quali, almeno per la parte configurata alla stregua di un livello essenziale, si deve riconoscere la “diretta esigibilità” dei diritti sociali di cittadinanza.

E questa situazione non appare neanche scalfita dalla previsione dei pur generali principi sui livelli essenziali delle prestazioni e sulla “perequazione delle capacità fiscali” (art. 9, primo comma, lett. b) della legge 42 del 2009)⁶⁸, introdotta dalla normativa sul federalismo fiscale⁶⁹ (o quel che ne resta, dopo la sua “infelice parabola”⁷⁰) il cui stato di incertezza rischia di aggravarsi ancor più di fronte al tumultuoso incedere di un regionalismo differenziato⁷¹.

Tale percorso che postula, giusta l'art. 116, terzo comma, Cost., l'acquisizione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (molteplici competenze e corrispondenti risorse) da parte di Regioni “virtuose” sul piano finanziario e gestionale, se non accompagnato da un'adeguata e contestuale considerazione dei meccanismi di perequazione e compensazione, essenziali per garantire la coesione sociale in un Paese, come si è rilevato, connotato da un pesante e crescente

⁶⁶ E coglie nel segno la preoccupazione espressa da S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione*, cit., 598 il quale rileva che “dopo aver percorso il grande arco di un secolo e mezzo, che ha visto cambiamenti radicali, guardando avanti, sul lungo periodo, ci si può chiedere quali gravi conseguenze possa produrre il depauperamento del capitale umano del Mezzogiorno, sia verso il Nord Italia, sia verso il resto d'Europa e se, sia per l'allargarsi del divario, sia per effetto delle politiche di coesione, che sono d'impianto europeo, i tentativi in corso non finiscano per accentuare l'unione economica tra il Nord italiano sviluppato e l'Unione europea, così accentuando la divisione della nazione italiana”.

⁶⁷ Così ancora Così A. BARTOLINI, A. POGGI, *Le cittadinanze amministrative*, cit., 19.

⁶⁸ Come noto il sistema si incentra su un modello binario che distingue il fabbisogno standard (destinato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali) e la c.d. “perequazione delle capacità fiscali” (destinata al finanziamento delle funzioni regionali ulteriori), il primo orientato alla perequazione delle “necessità fiscali” di spesa, mentre il secondo basato sulla “perequazione delle capacità fiscali di entrata”, con l'obiettivo del superamento della c.d. spesa storica (art. 2, secondo comma, della l. 42 del 2009, lett. m), nn. 1) e 2). Ne discende che la perequazione non garantisce l'integrale eguaglianza dei cittadini nella fruizione delle prestazioni imponendo in tal guisa di valutare la piena compatibilità con i principi di solidarietà e coesione sociale. Per più ampie considerazioni sulla complessa questione v. F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Trento, 2014, 441 e ss.

⁶⁹ Su federalismo fiscale e con specifico riferimento agli effetti finanziari nella ormai copiosa dottrina, si vedano: L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, ad vocem, in *Enc. dir.*, X, Milano, 2017, 409, ss.; ID, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in www.rivistaic.it, fasc. n. 1/2018; L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 12/2018; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 9/2011; ID, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione*, ivi, 2/2018; A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire*, www.issirfa.cnr.it, 2017; CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Posizione sull'attuazione degli Statuti speciali delle Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano*, in www.regioni.it, 9.3.2017; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova ragione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, 2013, 369 e ss.; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, 10/2018; S. MANGIAMELLI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, www.issirfa.cnr.it, 2015; ID, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in www.issirfa.cnr.it, 2017; F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016; G. RIVOSECCI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in www.rivistaic.it, 1/2012; ID, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni*, in www.issirfa.cnr.it, 2016; ID, *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza e prospettive di riforma*, in www.cortecostituzionale.it, 2016; ID, *La finanza delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, in www.rivistaic.it, 1-2/2016, 5 ss.

⁷⁰ È la condivisibile conclusione raggiunta da L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in www.rivistaic.it, 2/2017 ma già ID, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n.16/2016

⁷¹ Come noto i referendum celebrati il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto e promossi dalle Regioni hanno avuto entrambi esito favorevole all'estensione dell'autonomia regionale. Sul tema, al quale in questa sede non può che accennarsi, si rinvia alla copiosa dottrina che richiama anche le pronunce della Corte costituzionale in materia, tra gli altri si v. F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2015; G. FERRAIUOLO, *La Corte Costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in www.federalismi.it, n. 20/2015; F. G. CUTTAIA, *Il referendum consultivo regionale sulla maggiore autonomia del Veneto e il problema della sua eventuale concomitanza con il referendum confermativo nazionale sulle riforme costituzionali*, in www.federalismi.it, 16/2016; I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in www.costituzionalismo.it, 2/2016, spec. 95 e ss.; L. A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in www.federalismi.it, n. 20/2017; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Autonomia, la via corretta è replicare il modello sanità in altre materie*, in *Il Sole-24 Ore*, 26 ottobre 2017, 8

divario rischia di attenuare i già deboli elementi solidaristici originariamente presenti di un modello di federalismo fiscale decisamente asimmetrico, trasformandolo in conflittuale⁷². E tale intervento di riequilibrio del sistema delle autonomie regionali dovrà esser contestuale per non rendere confliggenti con il modello costituzionale le richieste, pur legittime, delle singole Regioni proponenti l'inveramento della richiamata disposizione costituzionale⁷³.

Questa disposizione peraltro, giova ricordarlo, prevede espressamente - e non si tratta di un riferimento marginale proprio perché direttamente evocato dal testo - che la sua attuazione avvenga “nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119” della Costituzione⁷⁴. E ciò a partire dalla puntuale quantificazione ed indicazione delle risorse (finanziarie, umane, strumentali ed organizzative) per assicurare la copertura finanziaria pluriennale a carico del bilancio dello Stato⁷⁵, analisi che se va fatta per ogni progetto di legge rinforzata deve parimenti riguardare, in termini prospettici, la platea dei soggetti che tali iniziative possono assumere (tra le quali qui si ritiene, come si potrà rilevare più avanti, anche le Regioni a statuto speciale)⁷⁶.

La struttura del finanziamento delle competenze asimmetriche nelle bozze provvisorie relative alle intese con Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna (artt. 5 e 6 della parte generale) si incentra:

a) sul finanziamento per le funzioni attribuite pari alla spesa storica dello Stato nella Regione richiedente per la fase iniziale;

⁷² Come opportunamente sottolineato, anche di recente, da A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit. 246, non bisogna dimenticare che il disegno dell'impianto normativo sul federalismo fiscale, basato sulla l. n. 42 del 2009, si contrappone all'idea di un c.d. federalismo solidale, “in quanto limita la perequazione finanziaria al finanziamento delle sole funzioni fondamentali degli EE.LL. e di quelle regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni. Quindi una perequazione che non riguarda l'esercizio di tutte le funzioni e che, ad esempio, lascia fuori, nel caso delle Regioni, le funzioni relative all'artigianato per le quali è difficile immaginare la determinazione di livelli essenziali da parte dello Stato”.

Per una recente disamina delle questioni, anche sotto il profilo comparativistico, v. per tutti F. GUELLA, *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale*, cit., mentre con riguardo alle autonomie speciali si vedano i contributi pubblicati nel volume di R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014.

⁷³ Un panorama completo delle iniziative sin qui assunte dalle Regioni e di quelle *in fieri* si rinviene in SENATO-SERVIZIO STUDI, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, febbraio 2019, n. 104, dal quale si evince che, oltre le tre regioni proponenti:

- 7 regioni ordinarie, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria, hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia;
- 3 regioni, Basilicata, Calabria, Puglia, hanno assunto iniziative preliminari (consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo) senza giungere ad un formale conferimento di mandato;
- 2 altre regioni, Abruzzo e Molise, non risultano ad oggi aver intrapreso iniziative formali per l'avvio del procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Una prima analisi della proposta elaborata dalla Regione Piemonte si trova nel rapporto *L'attuazione in concreto dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione: a partire dalle istanze della Regione Piemonte*, in <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>, 1/2018, con scritti di T. CERRUTI, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di lavoro e istruzione*; F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*; R. FERRARA, *La differenziazione possibile nella materia ambiente*; M. VELLANO, *Le implicazioni dell'eventuale attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione per quanto riguarda i rapporti internazionali e con l'Unione europea della Regione Piemonte*.

⁷⁴ Sul tema si vedano le considerazioni di S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it, 18.4.2019, il quale attenendosi ad un approccio di analisi economico-finanziaria evidenzia profili di incompatibilità tra il modello di finanziamento della perequazione infrastrutturale (art. 22 della Legge n. 42/2009 e d.lgs. n.88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione) e quanto prevista dal punto c) dell'art.4 della bozza di intese ove “si prevede che se entro tre anni non si stabiliscono i fabbisogni standard le Regioni interessate riceveranno comunque un trasferimento di risorse valutato sulla spesa media pro capite a livello nazionale della funzione interessata e non sulla spesa storica a livello regionale”.

Ciò determinerebbe in una forma di standardizzazione della spesa che, in assenza dei fattori correttivi necessari a identificare un valore “oggettivo”, garantirebbe un maggiore flusso di risorse alle tre Regioni richiedenti, le quali, come noto, hanno una spesa statale pro capite a livello regionale più bassa della media nazionale, le quali in tal guisa potrebbero anche incidere sulle risorse disponibili per le altre Regioni o riverberarsi in un incremento della pressione fiscale visto il vincolo previsto dal c.2 dell'art. 4 sull'assenza di “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” così M. BORDIGNON, *La posta in gioco con l'autonomia del Nord*, in <https://www.lavoce.info/archives/57563/la-posta-in-gioco-con-lautonomia-del-nord/> 2019

⁷⁵ In merito v. per tutti R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 18.

⁷⁶ Anche se deve convenirsi con chi ritiene che, in disparte la vicenda delle Regioni speciali, con la “generalizzazione” dell'approccio al regionalismo differenziato da parte di molte se non di tutte le Regioni “non si può permanere all'interno dello scenario 116, comma terzo poiché occorre entrare in quello della trasformazione della forma di Stato, attraverso la ridiscussione dei modelli di Regione (compreso il modello della specialità che se diffuso, anche solo surrettiziamente, non avrebbe più molto senso rispetto all'attuale impianto costituzionale) e di rapporti “complessivi” Stato-Regioni”, sicché. In tale ipotesi si giunge alla conclusione che “bisognerebbe rivedere l'intero Titolo V, pena avere un'intera parte della Costituzione quasi completamente disattinta”, cfr. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, cit., 6-7.

b) sulla rideterminazione di siffatta modalità finanziamento a seguito della determinazione dei fabbisogni standard da parte del Comitato Stato-Regioni;

c) al termine dei tre anni successivi all'approvazione della legge che disciplina l'autonomia differenziata e nelle more della determinazione e dell'applicazione dei fabbisogni standard le risorse attribuite alla Regione richiedente per l'esercizio delle nuove funzioni non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse (in guisa da determinare per le Regioni interessate un più che probabile incremento di trasferimenti);

d) le forme di finanziamento sono individuate: d1) nella compartecipazione al gettito dell'Irpef prodotto nel territorio regionale, d2) da eventuali altri tributi erariali, o aliquote riservate su base imponibile degli stessi tributi riferibili al medesimo territorio;

e) le eventuali modifiche degli importi del gettito nelle forme prima indicate maturato nel territorio regionale rispetto alla spesa storica o a quanto riconosciuto in sulla scorta dei fabbisogni standard resta di competenza della Regione;

f) introduzione della compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o a altri tributi erariali, per corrispondere fabbisogno per investimenti pubblici, ovvero anche mediante crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, con risorse da prelevare a valere sui fondi statali finalizzati allo sviluppo infrastrutturale⁷⁷.

Emergono con nitore profili di incongruenza del modello delineato con l'impianto del federalismo fiscale sancito dalla l. n. 42 del 2009 e s.m.i., con la puntuale definizione dei LEP e dei relativi costi standard, ma anche della perequazione infrastrutturale (come noto disciplinata dagli artt. 22 e 27 della l. n. 42 del 2009 e s.m.i. e d.lgs. n.88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione)⁷⁸, come pure invero con le stesse previsioni che hanno avuto una preliminare definizione nelle pre-intese del 2018.

Come si è tentato di dimostrare nelle precedenti considerazioni tra i principi che debbono presiedere alla complessa riorganizzazione delle competenze vi sono quelli della solidarietà, della coesione e della perequazione (fiscale ed infrastrutturale) il cui rispetto non può in nessun caso esser obliterato senza minare alle fondamenta l'ordinamento costituzionale⁷⁹.

Non ci può essere rafforzamento del federalismo senza l'imprescindibile approntamento delle misure di coesione, una diversa soluzione paleserebbe concreti profili di incompatibilità costituzionale che le Regioni che assumono di ricevere un pregiudizio non potrebbero che contestare.

A questo riguardo, avuto riguardo alle frammentarie informazioni che emergono dal confronto tra le Regioni che hanno intrapreso il percorso attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost. non può prescindere di osservare che, uno spettro eccessivamente ampio di materie (23) di cui si richieda il trasferimento, ma soprattutto la richiesta di risorse finanziarie aggiuntive, in carenza di una puntuale disciplina nazionale che garantisca l'uniformità dei diritti civili e sociali e di una legge quadro con i criteri da adottare per l'attribuzione delle ulteriori risorse e delle funzioni, non appare in linea con i ristretti confini delineati proprio dall'art. 116, terzo comma, tornato in auge dopo il fallimento della riforma costituzionale che puntava in senso giustapposto, ad un rafforzamento del centralismo statale⁸⁰.

⁷⁷ Così ancora S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell' "Atto secondo" del Regionalismo asimmetrico*, 20 marzo 2019. L'A. giunge in merito alla condivisibile conclusione che le disposizioni in questione non appaiono coerenti con le previsioni sul federalismo fiscale sancite dall'art. 14 della L. 42 del 2009 e s.m.i. in carenza di univoci orientamenti generali e prima di avviare il lavoro delle commissioni paritetiche previste dalle proposte regionali.

⁷⁸ Nonché del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, recante "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Per una ricostruzione sintetica del quadro di riferimento sia consentito rinviare al mio contributo *Il Mezzogiorno alla ricerca di una strategia di sviluppo*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2016, 309 e ss.

⁷⁹ Sul tema si veda per tutti A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 22 e ss.

⁸⁰ Si veda per più ampie considerazioni ancora L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116 comma 3 Cost.*, cit.

S. Cassese ha stigmatizzato la portata effettiva delle iniziative di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: l'obiettivo di trattenere risorse nelle regioni più ricche, ma anche di come tali iniziative possano determinare la riapertura della "ferita storica del Paese, la mancata unificazione economica a centocinquanta anni di distanza dalla unificazione politica"⁸¹. Si tratta, in via di principio, di valutazioni del tutto condivisibili⁸² poiché orientate a contestare una domanda di autonomia che rischia di perdere di vista le ragioni profonde dell'autogoverno, ma soprattutto quelle imprescindibili, anche negli ordinamenti federali, di coesione e perequazione, soprattutto in un Paese da troppo tempo e sempre più diviso sul piano economico e sociale⁸³.

Anzi, in presenza di meccanismi che aggravano il divario come la tendenziale paralisi delle misure perequazione infrastrutturale e fiscale, la fissazione della soglia di investimenti al Sud del 34% sul complesso di quelli approntati e che viene calcolata sulla mera percentuale della popolazione meridionale (l. n. 18/2017), a prescindere dall'esigenza di recuperare il divario (e quindi sostanzialmente cristallizzandolo) svolgono una funzione di sostanziale destrutturazione della solidarietà nazionale.

Ed è su questi temi che dovrà misurarsi il percorso attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost., avendo particolare riguardo all'inferenza che sulla riallocazione a livello regionale di competenze e di (ingenti) risorse possono avere meccanismi di calibratura, quali i livelli essenziali delle prestazioni e di assistenza, nella sostanziale assenza (almeno ad oggi) di elementi di compensazione e perequazione⁸⁴.

⁸¹ Consultabile in https://www.corriere.it/opinioni/18_dicembre_28/nostre-regioni-pasticci-evitare-3ff75874-0ad9-11e9-807b-d85edec6e72a.shtml

⁸² In senso analogo G. VISTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019, in https://books.google.it/books/about/Verso_la_secessione_dei_ricchi.html?id=MBYEDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y e M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019, <http://www.editoriale.scientificacom/index.php?plugin=jklb&file=VmlsbG9uZSUyMC0lMjBjdGFsaWEIMkMIMjBkaXZpc2ElMjBJJTlWZGlzZWd1YWxlJTlWImFwb2xpJTlWRWRpdG9yaWFsZSUyMFNjaWVudGlmaWNhJTlWMAxOS5wZGY=bkLOk&download=1>

⁸³ ⁸³ Preoccupazioni opportunamente raccolte nel *Rapporto Svimez 2018*, Roma, 2018, 230 ss., in senso analogo si veda anche A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2/2018, 5 ss., ma si veda anche SVIMEZ, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso. Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale*, in, https://www.svimez.info/images/INIZIATIVE/2019/2019_04_09_nota_regionalismo.pdf

⁸⁴ Per una panoramica delle questioni poste dal c.d. regionalismo differenziato, originariamente propugnato da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, alle quali adesso si accodano la gran parte delle Regioni del Centro-Nord, e con specifico riferimento agli effetti finanziari nella ormai copiosa dottrina, ma più avanti se ne faranno richiami maggiormente approfonditi, si veda S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in www.issirfa.cnr.it, 2017.