



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E LA REGIONE SICILIANA

di Gaetano Armao

“Le istituzioni sono come fortezze: esse devono essere ben progettate e gestite”

K. POPPER, *La Società aperta ed i suoi nemici*, Vol I, Platone totalitario, Roma, 1996, 162

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Considerazioni sul regionalismo differenziato e le prerogative delle Regioni speciali. - 3.1. L'Accordo di finanza pubblica tra Stato e Regione siciliana del 19 dicembre 2018. - 3.2. La questione del finanziamento delle Province siciliane. - 4. Alcune considerazioni sull'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle autonomie speciali. - 5. Una riflessione finale.

1. Il regionalismo differenziato sancito dall'art. 116, terzo comma, Cost.¹, sul quale premono le Regioni del Nord, potrà non danneggiare la Sicilia soltanto se, contestualmente, troveranno riconoscimento le previsioni dello Statuto, l'art. 10 della l. Cost. 3 del 2001 e l'attivazione degli strumenti di perequazione fiscale ed infrastrutturale previsti dalla stessa Costituzione e dai Trattati UE, nonché dalla disciplina sul federalismo fiscale.

È di qualche mese fa l'intervento di S. Cassese sul Corriere della Sera² che stigmatizza non solo 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”. Si tratta, in via di principio, di valutazioni del tutto condivisibili³ 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 sociale⁴.

¹ 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. GROPPA, 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..

² Consultabile in https://www.corriere.it/opinioni/18_dicembre_28/nostre-regioni-pasticci-evitare-3ff75874-0ad9-11e9-807b-d85edec6e72a.shtml

³ In senso analogo G. VIESTI, *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?pid=MBByEDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_r_ead_button&redir_esc=y

⁴ 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.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

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) o vicende come il prelievo forzoso concentrato sulle sole province siciliane (277 mil. € annui), che le sta conducendo al *default* con gravissimi effetti sui cittadini, svolgono una funzione di sostanziale destrutturazione della solidarietà nazionale.

Come noto talune Regioni⁵ - come meglio si osserverà - stanno avviando indipendentemente dall'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 di elementi di compensazione e perequazione⁶.

Queste riflessioni intendono approfondire, da un lato, alcune delle questioni poste a base delle istanze del regionalismo differenziato⁷, dall'altro analizzarne l'impatto alla luce delle prerogative

⁵ Tra i molteplici contributi in dottrina in merito alla 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.; 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.rivistaaic.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 procedimentali 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 VINCENTI, *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.

⁶ 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.

⁷ Per una panoramica delle diverse proposte delle Regioni in materia si veda per tutti 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, al quale si rinvia anche per una rassegna dell'ampia dottrina in materia.



riconosciute a livello costituzionale e statutario ad una Regione speciale qual é la Sicilia⁸ nel contesto, invero assai confusionario, del regionalismo italiano⁹.

2. Lo scenario che descrivono i principali centri di ricerca da *Svimez* e *Fondazione Curella-Diste*, a *Confindustria*, dalla *Confcommercio* a *Confartigianato*, solo per riferirsi ai più recenti, evidenziano l'aggravamento, soprattutto qualitativo, del divario tra il Nord ed il Sud del Paese. Una cesura che trascende ormai la quantificazione economico-sociale e che sta consolidando gli aspetti ormai strutturali di un Paese diviso (emigrazione intellettuale, marginalizzazione dell'istruzione e della formazione, isolamento culturale, desertificazione imprenditoriale, invecchiamento, spopolamento, in particolare delle aree interne, accentuazione del dissesto idrogeologico, rarefazione e dequalificazione dei trasporti etc.). È questo avviene nonostante i modestissimi segnali di crescita che il Sud pur registra, ma che rinviano almeno al 2027 la possibilità di completare il pieno recupero di quanto perduto durante la crisi 2007-12.

La *Banca d'Italia* nell'ultimo *Rapporto sull'economia delle regioni italiane nel 2017*¹⁰ 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

Analisi dei dati: Popolazione, PIL e spesa del SPA per Italia = 100

	Popolazione			PIL			Spesa SPA totale netta*		
	2000	2008	2015	2000	2008	2015	2000	2008	2015
Centro-Nord	63,9	65,0	65,6	75,8	76,4	77,3	69,35	71,0	71,39
Mezzogiorno	36,1	35,0	34,4	24,1	23,5	22,6	30,6	29,0	28,6
Sicilia	8,8	8,5	8,4	5,6	5,6	5,2	7,6	7,1	7,0

Fonte: Istat; Banca dati CPT

* Al netto di interessi passivi, partecipazioni az., concessioni di credito, ecc. (come da Conti nazionali Istat, dove le operazioni di natura economica sono separate da quelle di natura finanziaria)

Il riparto nazionale della spesa del Settore pubblico allargato non rispetta il criterio demografico. La quota delle risorse destinate a Mezzogiorno e Sicilia non è proporzionata alla popolazione. Essa non segue inoltre alcun criterio anticiclico poiché si riduce anche dopo il 2008 a fronte del ridimensionamento del PIL meridionale a causa della crisi.

Fig. 12 Stato di attuazione al 30 aprile 2018 del Fondo Sviluppo e Coesione (milioni di euro, s.d.i.)

Fondo	Risorse programmate (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
Patti per lo sviluppo	14.360,28	577,50	171,39	4,02	1,19
Piani operativi, stralcio	16.950,00	1.064,02	135,42	6,28	0,80
Altri interventi FSC	547,71	26,53	13,95	4,84	2,55
Totale FSC 2014-2020	32.019,99	1.668,05	320,76	5,21	1,00

MANCA DEL TUTTO LA LEVA NAZIONALE DELLE POLITICHE DI COESIONE

L'FSC 2014-2020 È FERMO (ANCHE CODA PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE).

EFFETTO SOSTITUTIVITÀ DELLE LE RISORSE EUROPEE

L'ATTUAZIONE DEI «PATTI PER IL SUD» STA RIVELANDO GRAVISSIME CRITICITÀ

Rapporto SVIMEZ 2018
L'economia e la società del Mezzogiorno



⁸ 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 gli *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; sul tema sia consentito rinviare al mio contributo *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2018, 85 e ss.

⁹ Così M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, 2018, 1, secondo il quale le richieste di maggiore autonomia da parte di alcune regioni potrebbero colpire, cioè, le condizioni di vita dei cittadini italiani che vivono in altre regioni, fino a mettere in pericolo la stessa unità del Paese.

¹⁰ <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2018/2018-0023/1823-eco-regioni.pdf>



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

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%"*”.

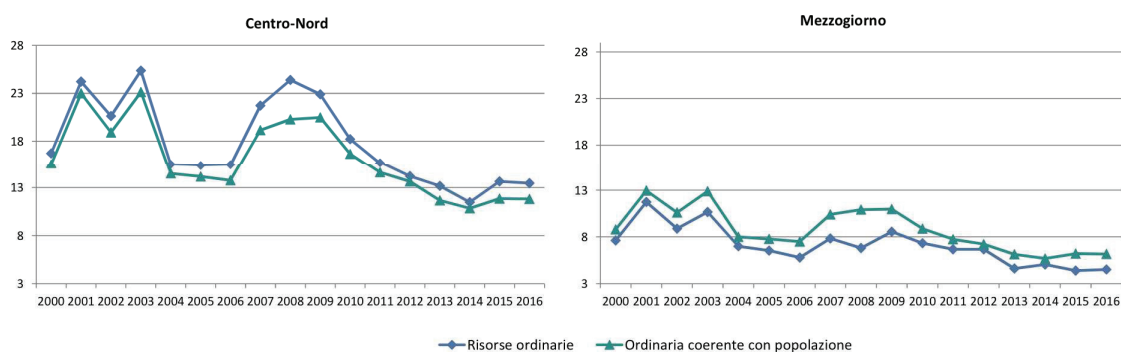
Questo dimostra che il limite minimo del 34% è disatteso. Si tratta di un obiettivo comunque significativo rispetto alle soglie conseguite in questi anni, che tuttavia, non determina in termini sufficienti i presupposti la perequazione infrastrutturale, ma difende solo il diritto alla sopravvivenza del Sud.

In particolare, mentre l’FSC è praticamente fermo, il modello “*Patti per il Sud*” mostra gravi criticità.

La *Relazione annuale del Sistema dei Conti pubblici Territoriali 2018*¹¹, 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 -*

Figura 24 SPESA ORDINARIA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E SPESA ORDINARIA COERENTE CON LA POPOLAZIONE DELL'AREA (anni 2000-2016; miliardi di euro costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

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”.

Il *Report Sud* della *Fondazione Curella* di Palermo ha sottolineato, in termini prospettici quanto flebili siano i margini di crescita per il Mezzogiorno e la Sicilia. Alcuni dati: la debolezza

11



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

della crescita va ricondotta alla coincidente frenata dei consumi delle famiglie e degli investimenti fissi aziendali, in assenza di aumenti della spesa in conto capitale del settore pubblico destinata all'ammodernamento delle infrastrutture e così il PIL del Sud dovrebbe crescere dello 0,7% (il tasso più basso del periodo 2015/2019).

Come dimostrano i dati dei *Conti pubblici territoriali*¹² presentati dall'Assessorato all'economia nel dicembre scorso, due assunti fondamentali, utilizzati da alcuni per sostenere il regionalismo differenziato e contrastare la spesa per la coesione, risultano meno incisivi sul piano argomentativo di quanto lascino intendere le tesi che sembrano prevalere nelle istanze autonomistiche delle Regioni del nord.

Il primo sul concetto di “*residuo fiscale*”, nella definizione di J. Buchanan, quale differenza tra il contributo che ciascun individuo fornisce al finanziamento dell'azione pubblica e i benefici che ne riceve sotto forma di servizi pubblici.

Sulla questione la Corte costituzionale ha precisato che “*fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale ...non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale*” (Corte cost. n. 69 del 2016).

Da ciò il Giudice delle leggi fa discendere che avuto riguardo alla struttura dell'ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie ed a quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, “*risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego*”.

Ed infatti il c.d. “*residuo fiscale*”, anche a considerarlo determinante ai fini dell'assetto delle competenze, si è ridotto drasticamente per la Sicilia passando da -2,419€ dal periodo 2000-2002 ai -1,941€ al periodo 2014-2016 e la tendenza è all'ulteriore ribasso, sicché oggi, anche mantenendo la progressione negativa degli ultimi anni deve ritenersi ulteriormente ridotto di almeno un terzo (quindi saremmo a poco più di 1.800 euro pro capite).

Peraltro, tale dato, non tiene conto della perdurante inapplicazione di quanto previsto dall'art. 37 dello Statuto siciliano, in base al quale i rami d'azienda di imprese con sede fuori dalla Regione (in gran parte tra Milano, Roma) devono versare il gettito fiscale IRES maturato in Sicilia.

Tab.2 – Residui fiscali pro capite* (migliaia di euro a prezzi 2010, medie triennali; Sicilia evidenziata in giallo).

Regione	2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2014	2015-2016
Lombardia	6,574	5,872	7,623	6,079	6,086	5,679
Em - Romagna	4,581	3,962	4,456	4,492	4,201	3,804
Veneto	4,088	3,599	4,271	3,861	3,714	3,107
P.A. Trento	-0,190	1,158	1,802	2,871	2,239	2,931
Piemonte	3,268	2,421	2,793	1,758	1,929	2,021
Toscana	2,338	2,081	2,331	1,671	2,223	1,717
Lazio	1,153	2,245	1,609	1,253	1,327	1,627
Marche	1,677	1,523	1,527	1,201	1,545	0,936
Liguria	-0,018	-0,132	0,635	0,432	0,712	0,583
Valle d'Aosta	-3,808	-1,307	-1,122	-2,410	0,425	0,371
Umbria	-0,239	-1,073	-0,069	-0,077	0,368	0,241
Friuli V.G.	1,643	1,377	1,835	0,061	0,504	0,065
P.A. Bolzano	0,015	0,347	-0,282	-1,073	-0,592	-0,669
Abruzzo	0,056	-0,318	0,030	-0,977	-0,543	-0,735
Campania	-0,906	-1,041	-0,828	-0,962	-0,862	-0,841
Puglia	-1,385	-1,169	-0,819	-1,588	-1,066	-1,382
Basilicata	-2,848	-2,114	-1,939	-1,926	-0,311	-1,607
Sicilia	-2,419	-1,852	-1,967	-2,175	-1,949	-1,941
Calabria	-3,024	-2,811	-2,773	-3,529	-3,074	-2,314
Molise	-1,712	-1,831	-1,377	-2,607	-1,837	-2,346
Sardegna	-2,428	-2,130	-1,402	-2,384	-2,486	-2,455
Centro Nord	3,511	3,231	3,856	3,118	3,212	2,963
Mezzogiorno	-1,702	-1,517	-1,321	-1,790	-1,486	-1,518
Range**	5,213	4,749	5,176	4,908	4,697	4,481
Range***	10,383	8,002	10,396	9,608	9,161	8,135

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale - Banca dati CPT

(*) Differenza fra entrate e spese consolidate (al netto degli interessi passivi), in rapporto alla popolazione. L'ordine di valore è quello del biennio 2015-2016.

(**) Differenza assoluta fra Centro Nord e Mezzogiorno

(***) Differenza assoluta fra il valore regionale massimo e quello minimo.



Circostanza che modificherebbe significativamente i dati incrementando il residuo fiscale della Sicilia e diminuendo quello di altre Regioni (in particolare Lombardia, Veneto, Lazio etc.).

In senso analogo va poi sottolineato che alla Sicilia é dovuta la retrocessione, almeno parziale - pur in assenza di una previsione statutaria di attribuzione del gettito - di anche limitata parte delle accise maturate dalla raffinazione di prodotti petroliferi che generano gettito per lo Stato e per le Regioni ove vengono immessi sul mercato, mentre nulla lasciano alla Sicilia ove si raffina circa il 40% della produzione nazionale (oltre 8 Md€ di gettito per lo Stato), ed alla quale restano solo i nefasti effetti ambientali. Al netto di queste ulteriori componenti appare evidente che l'entità del residuo in questione sarebbe certamente inferiore.

Va infine ricordato con riguardo ai c.d. Residui fiscali che - come dimostrato - nel saldo tra entrate e spese pubbliche si omette di includere la componente di spesa che si é accresciuta negli ultimi venti anni: l'onere per gli interessi da corrispondere ai titolari del debito pubblico (famiglie e imprese; banche, intermediari, assicurazioni, residenti esteri). Tale posta contabile rappresenta spesa per lo Stato ed entrata per i titolari, ne discende che il saldo da considerare, non possa esser quello del semplice residuo fiscale ma il residuo fiscale "aumentato" per gli interessi (residuo fiscale-finanziario)¹³.

Il secondo assunto (attraverso il presunto residuo fiscale si alimenterebbe la spesa improduttiva del Sud) é poi smentito dall'andamento della spesa per investimenti che ha subito (ma questi dati li confermano sia la Banca d'Italia che l'ultimo rapporto della Commissione bicamerale sul federalismo fiscale), un drastico ridimensionamento in contrasto con i principi di coesione sanciti a livello costituzionale (art. 119, terzo e quanto comma, Cost.) e dal Trattato UE (art. 174-175). A questo segue il netto peggioramento della gran parte degli indici sulla dotazione infrastrutturale della Sicilia rispetto allo scorso decennio.

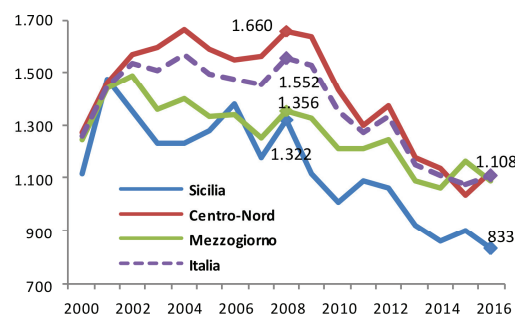
Appare evidente che in questo senso le misure di perequazione infrastrutturale sono state e risultano ancora oggi insufficienti e non hanno consentito di recuperare un divario inaccettabile, in palese violazione alle previsioni europee e costituzionale italiane del principio di coesione.

E tale divario in Sicilia é peraltro aggravato dalla condizione di insularità che non solo consente, ma impone allo Stato l'adozione di misure di riequilibrio strutturale e fiscale (continuità territoriale, fiscalità di sviluppo, etc.) e ciò anche alla luce della recente pronuncia della Corte costituzionale n. 6 del 2019¹⁴.

7 - Competitività del territorio	Anni	Sicilia
Indice di dotazione della rete stradale (Italia=100)	2012	90,13
Indice di dotazione della rete stradale (Italia=100)	2001	87,39
Indice di dotazione della rete ferroviaria (Italia=100)	2012	59,42
Indice di dotazione della rete ferroviaria (Italia=100)	2001	64,66
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2012	118,52
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2001	174,09
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2012	96,50
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2001	88,13
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali (Italia=100)	2012	65,50
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali (Italia=100)	2001	65,92
Indice di dotazione delle strutture e reti per la telefonia e la telematica (Italia=100)	2012	110,72
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari (Italia=100)	2012	70,16
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari (Italia=100)	2001	63,24
Indice generale infrastrutture economiche (Italia=100)	2012	85,85
Indice generale infrastrutture economiche (Italia=100)	2001	91,92
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali) (Italia=100)	2012	84,87
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali) (Italia=100)	2001	87,80

Fonte: Istituto Tagliacarne (in giallo gli indici con valori peggiorati)

- Settore pubblico allargato, spesa in conto capitale* pro capite (euro a prezzi 2010).



(* al netto delle partite finanziarie).

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale - Banca dati CPT

¹³ SVIMEZ, *Autonomia differenziata, scende in campo il Governo I rischi per l'unità nazionale*, in http://www.svimez.info/images/note_ricerca/2018_12_24_federalismo_comunicato.pdf

¹⁴ La recente sentenza della Corte costituzionale 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.

Per un primo commento alla pronuncia si veda A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale cooperazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte cost. 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *Diritti regionali*, 2/2019.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Mentre avuto riguardo al settore pubblico allargato si evince una drastica riduzione della spesa in conto capitale proprio per la Sicilia, mentre quella del resto del Paese si attesta su livelli omogenei e di gran lunga superiori (oltre il 20%).

Peraltro, dimostrano un andamento crescente in favore del Centro-Nord sia la spesa pensionistica (su cui incidono la diversa struttura per età della popolazione e il maggiore importo medio delle erogazioni nelle regioni in cui i redditi da lavoro sono più elevati) che quella assistenziale, in relazione all'evoluzione demografica e della domanda di ammortizzatori suscitata dalla crisi, e tale fenomeno sarà aggravato dall'applicazione della c.d. "quota cento" che dispiegherà i propri prioritari effetti in quell'area. Ciò determina un aggravamento del divario a sfavore del Mezzogiorno.

E' così attribuita alla Sicilia in questa categoria una somma pro capite pari, mediamente, al 79% del valore nazionale e al 71% del valore del Centro Nord, con un evidente consolidamento del divario che non accenna a diminuire.

Da ultimo, i dati presentati dimostrano che un altro degli stereotipi comunemente utilizzati per differenziare le aree del Paese ed in particolare adducendo l'esorbitante numero di impiegati della p.a. in Sicilia, appare sostanzialmente mutato. I dipendenti della p.a. di questa Regione risulta infatti allineato con quello statale (al 2016 in Italia 53,7 dipendenti ogni mille abitanti, in Sicilia 54), tali dati peraltro oggi devono ritenersi ormai equiparati in considerazione della drastica diminuzione dei dipendenti regionali nell'ultimo biennio.

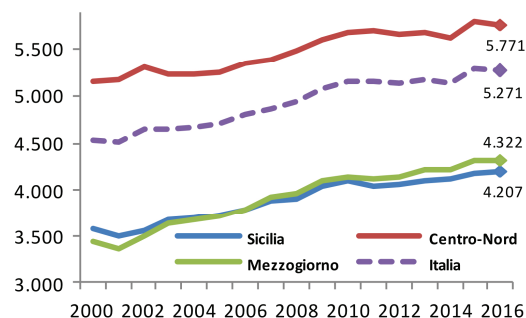
Il negoziato aperto dalla Regione con lo Stato sull'autonomia finanziaria segna già un primo utile risultato con l'accordo sottoscritto il 19 dicembre 2018, di cui si dirà, occorre adesso che tale negoziato proceda, come quello delle altre speciali e l'adozione di congrue misure di perequazione e coesione previste dalla stessa normativa sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), in modo armonico e contestuale con l'iter delle istanze di differenziazioni delle Regioni italiane.

Peraltro tale contestualità appare rafforzata non solo dalla necessaria preventiva considerazione della perequazione fiscale ed infrastrutturale di cui alla richiamata normativa del 2009, ma altresì dalla piena applicazione delle previsioni dell'autonomia finanziaria sancita dagli artt. 36 e ss. dello Statuto regionale, ed in particolare dalle previsioni sul gettito da assicurare alla Regione siciliana proveniente dai rami di azienda operanti in Sicilia di imprese che hanno sede al di fuori del territorio regionale (il che ha ingenti refluenze sulle considerazioni che guardano solo al gettito incentrato sulla sede sociale dell'impresa).

3.1. La Regione siciliana, come ricordato, ha recentemente concluso un primo accordo di finanza pubblica, sottoscritto tra Ministero dell'economia e delle finanze e Regione siciliana il 19 dicembre 2018 e poi in parte trasfuso nella legge di bilancio per il 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145).

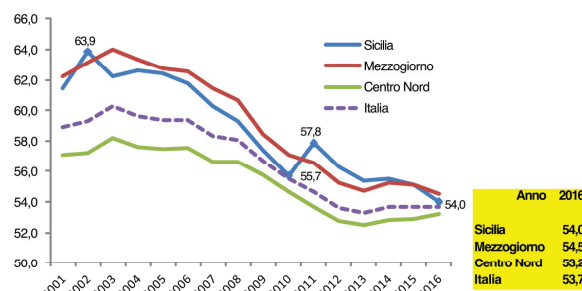
L'accordo sottoscritto tra il Ministro dell'economia e le finanze ed il Presidente della Regione siciliana in materia di finanza pubblica, é giunto dopo mesi di trattative ed assume una valenza di generale riassetto dei rapporti finanziari, poiché conduce le parti su un'articolata

– Settore pubblico allargato, spesa corrente pro capite per trasferimenti alle famiglie ed alle istituzioni sociali (euro a prezzi 2010).



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale - Banca dati CPT

Fig. 8 – Numero di dipendenti pubblici per mille residenti



Fonte: Elaborazione su dati RGS- Conto Annuale e Istat



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

piattaforma negoziale, secondo una scansione temporale molto puntuale ed in esito alla quale le relazioni finanziarie tra Stato e Regione saranno ricapitolate, ma soprattutto ricondotte all'attuazione delle norme finanziarie dello Statuto siciliano.

Un negoziato che, in linea con la giurisprudenza costituzionale, archivia gli anni nei quali le intese raggiunte apparivano compromesse da un tendenziale sbilanciamento in danno della Sicilia determinato o da preventive decisioni unilaterali dello Stato (proprio nella determinazione del contributo al risanamento della finanza pubblica) come gli accordi conclusi tra il 2014 ed il 2017 che hanno fatto prevalere le esigenze di riequilibrio dalla finanza statale, appesantendo così, ed oltre ogni ragionevole misura, il quadro economico regionale.

Questo nuovo negoziato ha condotto invece a riconoscere le ragioni della Sicilia sin qui pregiudicate, ma soprattutto ad individuare nell'applicazione degli artt. 36, 37 e 38 dello Statuto il corretto quadro di riferimento, ma che - come noto - hanno un'attuazione declinata da norme che risalgono al 1965, solo parzialmente modificate negli ultimi anni, e che adesso dovranno essere sottoposte a riforma da approvare entro il prossimo settembre.

La Corte costituzionale ha più volte invitato Stato e Regioni ad una radicale revisione, coerente con il mutato quadro normativo e fiscale, in questo senso l'accordo appena sottoscritto ne prevede la revisione al prossimo settembre.

Intese analoghe a quelle concluse della Sicilia sono in corso di definizione anche con le altre Regioni speciali (la Valle D'Aosta ha parimenti raggiunto un accordo) con l'obiettivo di attuare concordemente le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n.154 del 2017 e n. 103 del 2018 che hanno posto il limite consensuale all'incidenza delle decisioni statali di finanza pubblica statali sulla finanza regionale.

L'accordo Stato-Regione interviene, in primo luogo, sull'eccessiva onerosità del contributo al risanamento della finanza pubblica (passato dai circa 600 milioni € del 2012 ad oltre 1,3 miliardi € nel 2018) per quest'ultima. Tale contributo è stato sin qui determinato unilateralmente dallo Stato con le leggi di bilancio, mentre adesso non solo diviene oggetto di negoziato, ma si stabilizza ad 1 miliardo con riduzione di oltre 300 milioni € per anno (nel triennio oltre 900 milioni €).

A seguito della crisi finanziaria ed in relazione agli obblighi di contenimento del debito e del deficit assunti dall'Italia tutte le Regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità di matrice europea e questa conclusione risulta imprescindibile anche per la giurisprudenza costituzionale.

Con l'accordo appena stipulato tale contributo si è altresì ridotto in termini convenienti per la Sicilia rispetto alle altre Regioni speciali. Ed infatti, se per la determinazione avessero prevalso il criterio della popolazione o quello del prodotto interno lordo (PIL), come prospettato da alcuni esponenti di Regioni speciali del Nord (in ragione della necessità di ripartire all'interno di tale novero il montante di risorse individuato dallo Stato) i risultati sarebbero stati molto più onerosi per la Sicilia, come dimostra la tabella di fianco.

La quantificazione concordata del contributo in argomento, oltre a stabilizzare tale determinazione nel tempo, pone al riparo la Regione da possibili modifiche unilaterali da parte dello Stato anche per effetto di richieste di altre Regioni speciali (il Friuli ha infatti visto crescere il proprio contributo rispetto allo scorso anno che ammonta per il 2019 ad 836 mil €, mentre quello della Sardegna si stabilizza a 536 mil €).

		RIPARTO MANOVRA IN BASE AL PIL	
REGIONI	PIL	2019	2020 E SUCC.
FRIULI	34.212,4	490,75	511,41
SARDEGNA	39.924,8	572,69	596,79
SICILIA	86.749,9	1.244,36	1.296,73
VALLE D'AOSTA	4.754,4	68,20	71,07
TOT.	165.641,5	2.376,00	2.476,00

		RIPARTO MANOVRA IN BASE A POPOLAZIONE	
REGIONI	POPOLAZIONE	2019	2020 E SUCC.
FRIULI	1.227.122,0	359,48	374,61
SARDEGNA	1.663.286,0	487,25	507,76
SICILIA	5.092.080,0	1.491,69	1.554,47
VALLE D'AOSTA	128.298,0	37,58	39,17
TOT.	8.110.786,0	2.376,00	2.476,00



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

La Corte ha già da tempo stabilito il carattere necessariamente transitorio delle previsioni statali che prescrivono unilateralmente il contributo al risanamento della finanza pubblica da parte delle Regioni, invitando Stato e Regioni a convenirne il dimensionamento nell'ambito di puntuali accordi in esito a negoziazioni incentrate sul principio della leale collaborazione.

In termini generali le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali vanno qualificati principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tuttavia, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio¹⁵.

Le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono quindi presentare il carattere della temporaneità e postulano che lo Stato definisca di volta in volta, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro organico delle relazioni finanziarie con le Regioni e gli enti locali, per non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici delle singole manovre di finanza pubblica.

Se non può revocarsi in dubbio che l'imposizione che la legislazione statale impone alle Regioni di contributi alla finanza pubblica incide inevitabilmente sul livello dei servizi e del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, di guisa che lo Stato, in una prospettiva di lungo periodo, dovrà scongiurare il rischio dell'impossibilità di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria e di garanzia del diritto alla salute. Tale rischio dovrà essere evitato, eventualmente, mediante il reperimento di risorse in ambiti diversi da quelli riguardanti la spesa regionale.

Sotto altro profilo il Giudice delle leggi ha stigmatizzato il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni finanziarie per determinare l'importo del contributo gravante su ciascuna ricorrente, ritenendo tale comportamento non rispettoso del principio di leale collaborazione.

Ne discende, infatti, che la mancata stipula degli accordi ha determinato un'ulteriore riduzione del livello del fabbisogno sanitario nazionale, in conseguenza dell'accollo alle Regioni a statuto ordinario di un maggiore contributo al risanamento della finanza pubblica, in vista del raggiungimento dei saldi complessivi previsti dalla manovra di bilancio (Corte cost n. 103 del 2018)¹⁶. Come opportunamente precisato l'accordo delle Regioni *"deve quindi garantire che ogni realtà territoriale sia posta nelle condizioni di assicurare i LEA, ferma restando la responsabilità individuale di ogni Regione nell'allocare i tagli su quelle voci a ridotta o scarsa efficienza il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini"*¹⁷.

Ne discende che l'impossibilità di coprire il contributo in questione di fronte alla proroga del contributo imposto alla Regioni è stata disposta anche di fronte a comprovate carenze della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti relativi all'assistenza sociale (cosiddetti LIVEAS) deve indurre a ritenerne l'illegittimità.

Giova al riguardo ricordare che la Corte costituzionale ha ritenuto l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (sent. n. 65 del 2016), e ciò al fine di offrire alle Regioni un rilevante elemento orientativo nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di compressione

¹⁵ *Ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011

¹⁶ Ed infatti il principio di leale collaborazione, sia nei rapporti Stato-Regione che per quelli tra le Regioni in sede di auto-coordinamento postula *"un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indeffettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche"*.

¹⁷ F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum quad. cost.*, 1/2018.



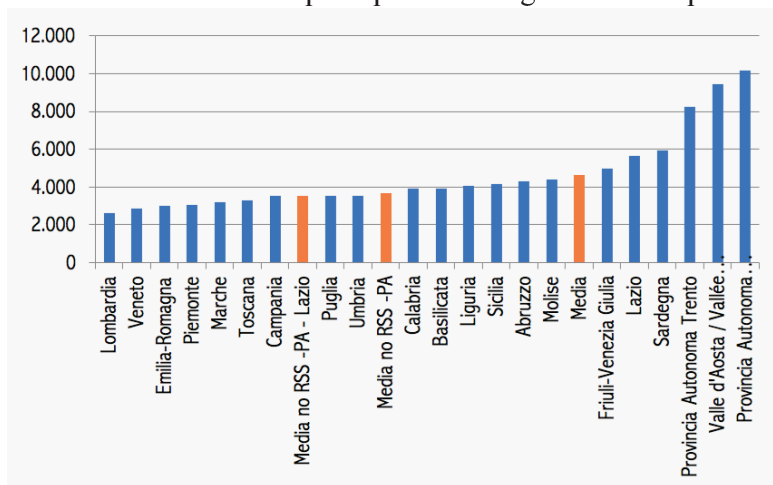
delle risorse impiegate, segnando il limite minimo al di sotto del quale la spesa non è ulteriormente riducibile.

Invero con riguardo alle proroghe che della determinazione dei contributi rispetto all'originario termine triennale del contributo imposto alle Regioni ordinarie e speciali - sebbene con le note differenziazioni - il legislatore statale non ha in alcun modo considerato la necessità di definire i cd. "Liveas"

Non può infatti revocarsi in dubbio che giusta l'art. 119, quarto comma, Cost. spetta allo Stato garantire agli enti territoriali "risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", funzioni che vanno ricondotte, nella gran parte dei casi, nell'ambito dei diritti sociali. Ne discende che la mancata definizione dei LIVEAS (a partire dall'assistenza sociale) ha consentito al legislatore di aggirare del tutto il limite sancito dalla Carta fondamentale, con la possibilità di determinare unilateralmente, ed a prescindere da qualsiasi parametro di adeguatezza, e con continuate proroghe il contributo in argomento.

Il venir meno delle risorse disponibili ha determinato in alcune aree del territorio nazionale, e peraltro in quelle dove maggiore è l'incidenza del divario economico-sociale la drastica riduzione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali in spregio al corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica richiesto ai sensi degli artt. 117, III comma e 119 Cost. il cui esercizio non può ritenersi arbitrario, ma assoggettato al canone generale della ragionevolezza e proporzionalità efficacia e sostenibilità (sent. n. 22 del 2014 e n. 236 del 2013).

Come può rilevarsi dalla disamina dei dati al 2017 della spesa pubblica regionalizzata pro-capite destinata alle regioni speciali, comprese le province, e ordinarie¹⁸ (di cui alla tabella che segue, fonte DEF 2019), che si compone di trasferimenti (in favore di famiglie, imprese ed enti pubblici), redditi da lavoro ed investimenti e che vale 520 md €, la Sicilia è ben al di sotto delle altre quattro Regioni speciali e della media nazionale¹⁹, il che consente, per un verso, di ritenere prive di pregio le argomentazioni che dipingono quest'ultima come una Regione privilegiata anche in ragione della speciale autonomia conferita dallo Statuto.



Per altro verso appare evidente che con questi livelli di spesa statale il divario non potrà mai essere recuperato, anzi come più volte si è avuto modo di ricordare²⁰, questo si consolida quantitativamente e si aggrava qualitativamente.

Giova al riguardo richiamare le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale nel ritenere in contrasto con la Costituzione la ritenzione sine die da parte dello Stato delle risorse determinate quale contributo al risanamento della finanza pubblica, peraltro poi confermate nella copiosa giurisprudenza in materia.

¹⁸ DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019, Allegato. Le spese dello Stato nelle Regioni e nelle Province Autonome, 2019, 1 e ss.

¹⁹ P. BALDUZZI, Dove si infrange il regionalismo differenziato, in <https://www.lavoce.info/archives/58695/dove-si-infrange-il-regionalismo-differenziato/>

²⁰ Per più ampie considerazioni sia consentito rinviare al mio scritto *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2017, 765 e ss.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Il detto contributo imposto a tal fine alle Regioni speciali può ritenersi legittimo se ed in quanto l'accantonamento delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, abbia carattere transitorio *“perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione”*²¹.

Come noto le disposizioni legislative concernenti il contributo al risanamento della finanza pubblica in argomento sono state adottate nelle more dell'attuazione dell'articolo 27 della legge n. 42/2009, che prevede il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, perequazione e solidarietà secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Successivamente il concorso medesimo è stato definito prevalentemente mediante accordi bilaterali, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le singole autonomie speciali.

Giova ricordare che il contributo alla finanza pubblica delle Autonomie speciali si attua attraverso:

- a) accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza statutaria, in sostituzione dei mancati tagli di spesa;
- b) assunzione di oneri relativi a funzioni statali al fine di conseguire risparmi per il bilancio dello Stato permanenti o per annualità definite;
- c) applicazione del patto di stabilità interno, dal 2016 affiancato, e gradualmente sostituito, dalla disciplina in materia di pareggio di bilancio.

Secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale, in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica, può intervenire sulle spese e sui saldi di bilancio degli enti territoriali, con il limite tuttavia della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione, che deriverebbe dall'impossibilità, per gli enti territoriali, di esercitare le funzioni fondamentali (sentenze n. 10/2016, n. 188/2015 e n. 241/2012).

Gli accantonamenti tributari - come noto - sono quote di risorse che rimangono nella titolarità della Regione, ma sono temporalmente sottratte alla sua disponibilità, in quanto strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale²².

Al riguardo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 77 del 2015) ha ingenerato dubbi circa la vigenza a regime della misura dell'accantonamento affermando, da un lato, che l'accantonamento è una misura transitoria mediante la quale le risorse *“sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese”*, dall'altro, che i rapporti finanziari conseguenti all'applicazione degli accantonamenti devono necessariamente trovare apposita regolamentazione *“in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009”*²³.

²¹ La procedura di modifica delle norme di attuazione costituisce infatti il *“mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale”* (Corte cost. n. 77 del 2015).

²² Come ricordato la legittimità di tale strumento è stata confermata dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 77 e n. 82 del 2015, n. 127 del 2016 e anche più recentemente con le sentenze n. 151 e n. 154 del 2017. Tuttavia, fatti salvi i recenti contributi, il legislatore statale ha definito una disciplina *“a regime”* degli accantonamenti, che prevede il *dies a quo*, senza indicare la scadenza dell'accantonamento.

²³ Secondo il Giudice delle leggi (sent. 103/2018) *“non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata”* ma richiamando la sentenza n. 169/2017 la Corte ha, altresì, osservato che, *“le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al controllo parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo”*.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Dal testo dell'accordo emerge l'intenzione della parte statale di sterilizzare i saldi del bilancio dello Stato, ben oltre le previsioni della vigente normativa finanziaria, riservandosi al punto 4 addirittura la facoltà di modificare per un periodo di tempo definito i contributi di cui al punto 2 (di 1.304,945 milioni di euro per l'anno 2018 e di 1.001 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019) per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei contributi stessi. Mentre al punto 5 si aggiunge che *"Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee il contributo di cui al punto 4, primo periodo, può essere incrementato per un periodo limitato di una ulteriore percentuale non superiore al 10 per cento"*.

Si tratta di previsione di eccezionale applicazione, ma che avrebbe effetti rilevanti sul bilancio. Ma occorre verificare se altre Regioni speciali hanno già sottoscritto l'impegno al fine di una più compiuta valutazione, anche alla luce dell'evoluzione della politica finanziaria dello Stato.

In secondo luogo, giova ricordare che la bozza dell'accordo contempla al punto 6 l'impegno da parte della Regione di ritirare i ricorsi pendenti che si riducono al ricorso in Corte Costituzionale avverso i commi 829 e 830 dell'articolo 1 della legge di bilancio dello Stato n. 205 del 2017, nonché a rinunciare ad eventuali effetti finanziari positivi delle pronunce di accoglimento di ricorsi di altre Regioni. Va segnalato al riguardo che la questione dell'incremento della compartecipazione alla spesa sanitaria da parte della Regione, sulla disposizione della l.r. n. 8 del 2018, è oggetto del ricorso proposto dallo Stato nei confronti della Regione e pertanto non rileva ai fini che ci occupano²⁴.

²⁴ Al riguardo non può non evidenziarsi l'assoluta impossibilità di accedere alla disponibilità dei legittimi diritti nascenti da siffatte eventuali positive pronunce. Del tutto inaccettabile, ed in contrasto con incontrovertibili principi costituzionali, a partire da quello della leale collaborazione, appariva poi l'impegno posto a carico della Regione di cui al punto 7 della bozza di accordo a non avviare contenziosi con riferimento alle disposizioni contenute nel disegno di legge di bilancio 2019, poi espunta dalla versione finale.



Tutto ciò premesso giova ricordare che il Giudice delle leggi con la sentenza n. 19 del 2015 ha chiarito che *“il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra*

Spese personale e funzioni fondamentali anno 2018	Agrigento	Caltanissetta	Catania	Enna	Messina	Palermo	Ragusa	Siracusa	Trapani	Totali
personale globale (comprensiva oneri/IRAP)	18.877.196,29	11.922.437,00	25.517.876,84	8.907.439,34	32.232.544,90	36.834.031,71	13.866.945,20	18.500.000,00	10.500.000,00	177.158.471,28
Spese funzionamento	2.473.724,99	1.815.208,00	20.118.617,18	4.177.553,24	4.214.009,98	3.650.000,00	3.125.323,33	4.000.000,00	2.050.000,00	45.624.436,72
rate prestiti/mutui	1.026.803,16	825.453,86	6.536.127,92	588.786,54	1.544.376,73	3.381.000,00	2.704.622,24	6.700.000,00	700.000,00	24.007.170,45
Contributo Finanza Pubblica	19.169.822,00	14.179.206,58	65.735.878,39	10.637.381,36	28.332.863,85	61.963.000,00	17.360.679,05	30.418.041,66	29.331.707,94	277.126.580,83
Spese per contratti di servizi		0,00	16.104.000,00	-	-	6.800.000,00	0,00	3.000.000,00		25.904.000,00
Consorzio Universitario		0,00	0,00	-	-	-	360.000,00	1.000.000,00	0,00	1.360.000,00
Istruzione e diritto allo studio	2.980.267,00	2.151.600,00	7.483.073,73	3.231.101,04	3.015.526,63	19.850.000,00	1.656.997,18	8.000.000,00	3.150.000,00	51.518.565,58
Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	1.000,00	4.500,00	260.000,00	-	40.500,00	20.000,00	12.000,00	850.000,00		1.188.000,00
Turismo	10.000,00	10.350,00	5.000,00	7.653,48	9.200,00	100.000,00	7.250,00	672.000,00		821.453,48
Assetto del Territorio ed edilizia abitativa	28.589,00	0,00	0,00	3.600,00	2.163.634,49		6.200,00	3.100.000,00		5.302.023,49
Trasporti e diritto alla mobilità	1.582.033,89	885.300,00	839.297,32	1.964.245,89	1.114.004,69	1.700.000,00	823.209,27	7.200.000,00		16.108.091,06
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.024.066,90	2.899.224,71	6.009.345,67		4.496.866,99	2.000.000,00	3.913.209,99	3.000.000,00		24.342.714,26
Sviluppo economico e competitività		74.800,00	556.760,00	4.000,00	135.505,59	50.000,00	81.000,00	700.000,00		1.651.365,59
TOTALI	48.173.503,23	34.718.080,15	149.163.477,05	29.521.760,89	77.298.833,85	136.348.031,71	43.917.436,26	86.640.041,66	45.731.707,94	651.512.872,74
Entrate anno 2018										
ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	23.025.000,00	14.302.700,00	73.130.526,87	7.765.800,00	40.350.000,00	66.000.000,00	20.014.000,00	19.280.500,00	19.500.000,00	283.368.526,87
TRASFERIMENTI CORRENTI	18.768.603,00	12.095.667,25	37.696.209,52	12.170.362,33	19.883.176,29	43.098.000,00	9.375.550,15	30.000.000,00	9.000.000,00	192.087.558,54
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	2.667.248,32	790.365,73	2.617.700,46	1.101.908,74	3.533.162,61	3.850.000,00	2.556.277,56	2.000.000,00	1.500.000,00	20.616.663,42
TOTALI	44.460.851,32	27.188.722,98	113.444.436,85	21.038.071,07	63.766.338,90	112.948.000,00	31.945.827,71	51.280.500,00	30.000.000,00	496.072.748,83
equilibri	-3.712.651,91	-7.529.357,17	-35.719.040,20	-8.483.689,82	-13.532.494,95	-23.400.031,71	-11.971.608,55	-35.359.541,66	-15.731.707,94	-155.440.123,91
eventuale avanzo di amministrazione disponibile / disavanzo	-4.085.613,25	0,00	-32.216.042,15		-2.173.335,39		-3.989.981,67		4.195.570,51	-38.269.401,95
sanzione per mancato rispetto del saldo di finanza pubblica	3.882.000,00	5.949.000,00	13.238.000,00	1.376.000,00		14.530.000,00	5.146.000,00			44.121.000,00

dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi”.

Ciò nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante, anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni (capacità fiscali) esistenti nelle varie realtà territoriali.

Deve precisarsi, altresì, che la l'accordo non ha recepito alcuni dei punti della piattaforma proposta dalla Regione siciliana recante la proposta di rinegoziazione degli Accordi e di modifica delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, trasmessa dalla Regione nel mese di giugno al Ministro per gli Affari regionali.

Nell'ottica del riequilibrio finanziario e del rilancio della ripresa economica, si rende necessario quindi avviare un positivo confronto sui temi della finanza pubblica e dell'economia regionale per addivenire ad un nuovo Accordo fra lo Stato e la Regione che, pur nel rispetto dell'imprescindibile concorso al risanamento della finanza pubblica, garantisca anche gli equilibri di bilancio regionale e dia risposta quantomeno in ordine alle fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa²⁵.

²⁵ In particolare si fa riferimento alle seguenti questioni che potrebbero trovare soluzione con norme di legge ordinaria, anche se deve sottolinearsi la già registrata indisponibilità del Ministero ad aggravare i saldi di bilancio.

1) Impegno dello Stato ad abolire l'obbligo di restituzione allo Stato, a decorrere dall'anno 2019, dell'importo di 285 ml di euro a titolo di IVA *Split payment*, trattandosi di devoluzione di una quota di gettito tributario di esclusiva spettanza regionale, in contrasto con il principio di territorialità del prelievo e col principio del maturato in materia di IVA (Dlgs 16/2018);

2) previsione di un contributo a ristoro del minore gettito stimato in circa 120 ml di euro dell'imposta di bollo spettante alla Regione, a causa della modifica della modalità di versamento da F23 a F24 ha disancorato il luogo di versamento rispetto al territorio di maturazione del presupposto;

3) impegno dello Stato per il sostegno finanziario a liberi consorzi e città metropolitane della Sicilia, senza gravare sul maturato IVA della Sicilia.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Tutto ciò nelle more delle nuove norme di attuazione di cui è stato già trasmessa la bozza, con le quali si prevede il maturato reale quale unico criterio di riparto di gettito con lo Stato, ai sensi degli artt. 36 e 37 dello Statuto, per tutti i cespiti per i quali sia possibile applicare detta metodologia.

Nella conduzione del negoziato con il MEF appare peraltro imprescindibile determinare il termine ultimo per l'approvazione delle norme di attuazione in materia finanziaria ai sensi dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 e s.m.i. È a tale peculiare fonte normativa sovra-legislativa che la Corte costituzionale affida la disciplina compiuta delle relazioni finanziarie e di cui l'accordo in argomento costituisce un succedaneo temporaneo.

3.2. Un ulteriore elemento di sperequazione riguarda il sostanziale definanziamento al quale sono state sottoposte le Province siciliane da parte dello Stato (private, esse sole del contributo annuale di 70 milioni €, sottoposte al prelievo forzoso che ha superato i 277 milioni €, prive di risorse per investimenti concessi alle altre Province italiane)²⁶, dei ritardi nell'applicazione del principio del "riscosso" in luogo del "maturato" nei settori dell'imposta di bollo e per alcune regolazioni in materi di iva.

In particolare, per quanto concerne le Province siciliane (Liberi consorzi e Città Metropolitane) Stato e la Regione hanno concordato di rivederne la disciplina finanziaria entro la medesima data del 30 settembre 2019, il Governo si impegna a trovare adeguate soluzioni per il sostegno ai liberi consorzi e città metropolitane della Regione "al fine di garantire parità di trattamento rispetto alle Province e città metropolitane del restante territorio nazionale, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria".

A questo riguardo nell'accordo si individuano puntualmente significative risorse aggiuntive rispetto a quelle già assegnate con i fondi extraregionali (Fondo europei, FSC, Patto per la Sicilia). In primo luogo, 540 milioni € da destinare agli investimenti per strade e scuole delle Province siciliane nei prossimi sei anni. Risorse che, attraverso un confronto già avviato con il sistema finanziario, potranno essere attualizzate ed impegnate per affrontare i drammatici temi della viabilità provinciale, ormai giunta ai minimi termini, e la sicurezza e l'ammodernamento delle scuole.

In questa prospettiva si innesta pertanto la rinuncia all'unico ricorso della Regione pendente in Corte costituzionale e relativo all'impugnazione del bilancio statale per il 2018 che è stato proposto proprio in materia prelievo forzoso sulle province siciliane.

A quanto sin qui ricordato si aggiunge, su base programmatica, che nelle nuove norme di attuazione dovranno trovare pieno riconoscimento la "fiscalità di sviluppo" per imprese e persone (regimi fiscali di vantaggio) in applicazione della "condizione di insularità" - il riferimento va al principio di "continuità territoriale" per il contenimento dei costi di trasporto per persone e merci e dei carburanti - ed i principi sulla "perequazione infrastrutturale" e la "coesione territoriale" sanciti dagli art. 22 e 27 della normativa sul federalismo fiscale. Si tratta di questioni che la Regione invoca da anni e che trovano adesso un formale riconoscimento nell'accordo che a tal fine stabilisce

Riepilogo prelievo forzoso ex Province regionali siciliane anno 2018		
Provincia	Importi	
Agrigento	€	19.169.822,00
Caltanissetta	€	14.179.206,58
Catania	€	65.733.878,39
Enna	€	10.637.381,36
Messina	€	28.332.863,85
Palermo	€	61.963.000,00
Ragusa	€	17.360.679,05
Siracusa	€	30.418.041,66
Trapani	€	29.331.707,94
Totale	€	277.126.580,83

Fonte: Regione siciliana - Dipartimento Autonomie Locali

Il totale del prelievo forzoso da parte dello Stato sulle ex provincie regionali è pari, come si evince dalla tabella sopra riportata, a oltre 277 milioni di euro. L'importo del prelievo forzoso previsto per l'anno 2019 è sostanzialmente invariato.

²⁶ Sulla situazione finanziaria delle Province siciliane si veda per tutti Corte dei conti-Sez. Autonomie, Audizione sull'A.C. n. 977 di iniziativa degli on.li Germanà ed altri: "Disposizioni per il recupero di mancati trasferimenti erariali agli enti locali della Regione siciliana" - V Commissione Bilancio della Camera dei deputati, seduta del 27 marzo 2019.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

che si provveda ad “aggiornare le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria entro il 30 settembre 2019, con effetti a partire dall'anno 2020 previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria”.

Di rilevante impatto sulla gestione di bilancio anche le previsioni, già trasfuse nella citata legge di bilancio dello Stato 2019 (l. n. 145 del 2018 art.1 commi 880 e ss.), che eliminano il gravoso obbligo di riduzione della spesa corrente del 3% per anno ed il cui sfioramento determinava il recupero delle somme da parte dello Stato nonché di quelle che consentono alla Regione la spalmatura in trent'anni del ripiano del disavanzo derivante dal mancato riaccertamento straordinario dei residui (la misura vale circa 700 milioni€), con l'abolizione delle norme e degli accordi del 2015 e 2017 che li prevedevano²⁷.

Infine, vanno ricordate le clausole di chiusura dell'accordo, più favorevoli per lo Stato, le quali prevedono che per “eccezionali emergenze finanziarie” e necessarie manovre “straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico” il contributo al risanamento della finanza pubblica possa essere incrementato.

Un'ipotesi che i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e la difficile congiuntura economica hanno imposto a tutte le Regioni speciali. É ormai assodato nella legislazione (art. 36 d.lgs.n.118/2011) e consolidato dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, che la finanza regionale concorre con quella statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale²⁸.

4. Non è possibile in questa sede illustrare partitamente le prospettive del regionalismo differenziato e la morfologia che esso sta progressivamente assumendo a seguito della sottoscrizione delle pre-intese tra Stato e le Regioni interessate, a partire da quelle di tipo procedurale²⁹ che, opportunamente, agitano il dibattito politico-istituzionale non meno che quello dottrinale³⁰.

Ci si può qui limitare ad accennare in primo luogo il probabile paradosso cui giungerebbe una lettura in termini vincolanti delle intese raggiunte tra Regioni ordinarie e Stato³¹ sui margini di intervento del Parlamento³², se paragonato a quello che lo stesso ha in sede di adozione della legge

²⁷ Di tali disposizioni si é ovviamente tenuto conto nella legge regionale 2 febbraio 2019, n. 1, recante “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale”, e nella legge di bilancio regionale n.2 del 2019.

²⁸ I gruppi di lavoro misti tra Assessorato all'economia della Regione e Ministero dell'economia, già istituiti a novembre del 2018, proseguono l'attività per giungere all'approvazione delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria entro settembre prossimo - e su questo lo Stato ha assunto in formale impegno - in modo da consentire l'applicazione delle previsioni dello Statuto col riconoscimento di fiscalità di sviluppo, condizione di insularità, continuità territoriale, perequazione infrastrutturale.

²⁹ 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”.

³⁰ Si vedano *supra* le note 21 e 22.

³¹ 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

³² Tale tesi é 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.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

costituzionale modificativa degli statuti delle Regioni speciali³³. 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 autonomia³⁴.

Come pure non può prescindere dal considerare gli effetti espansivi dell'autonomia speciale delle Regioni (che ovviamente ritengono 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 2001³⁵.

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”*³⁶, 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 spinto³⁷, rischia di assumere una latitudine ben più ampia in termini di

³³ 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. CAPPUCIO, *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.

³⁴ 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. ancora F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit.

³⁵ 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. GROPPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. GROPPPI, 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.

³⁶ 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.”*

³⁷ 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



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

trasferimento di “materie” (e delle conseguenti risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative) di quella che ad oggi si profila per le intese che sono all’esame del governo³⁸.

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 pregiudicata³⁹, delle Regioni di cui all’art. 116, primo comma, Cost. di fronte alle dinamiche evolutive dell’ordinamento regionale.

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 referendum⁴⁰, e fermo restando che il meccanismo di estensione delle competenze di tali autonomie speciali ivi delineato

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.

³⁸ 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 appodare 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.

³⁹ 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](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni%20annuali/Silvestri20140526.pdf), 3 e ss.

⁴⁰ Così ancora M. OLIVETTI, *op.ult.cit.*, 16.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

non possa ritenersi operativo “*a regime*” in ossequio al principio generale di «*negoziato bilaterale*» delle forme e condizioni di differenziazione delle autonomie regionali⁴¹.

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 dei loro statuti, una tradizionale attività amministrativa*”⁴², 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*”.

Risulta quindi evidente 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.⁴³.

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.

Peraltro 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 attuativi⁴⁴.

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,

⁴¹ In senso analogo M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 146.

⁴² 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)*”.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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*”.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

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 responsabilità⁴⁵, in un pur variegato contesto europeo che si interroga complessivamente sul ruolo stesso delle autonomie regionali⁴⁶.

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) divisa⁴⁷. 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"⁴⁸.

Un diverso orientamento potrebbe innescare, invece, inevitabili quanto pericolosi conflitti e disarticolazioni⁴⁹ i cui effetti, in una sorta di eterogenesi dei fini, pregiudicherebbero la stessa spinta positiva verso la nuova regionalizzazione.

Nessuno ha mai revocato in dubbio che la "questione meridionale"⁵⁰, o meglio le "questioni meridionali", stante la variegata morfologia che connota la vicenda⁵¹, 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 "depauperamento del Mezzogiorno" avrebbero alimentato la frattura economico-sociale durante i

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Cfr. A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in www.federalismi.it, n. 16/2018.

⁴⁷ 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."

⁴⁸ 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."

⁴⁹ C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, *op.ult.cit.*

⁵⁰ "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.

⁵¹ 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".



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

quasi 160 anni dalla nascita dello Stato)⁵², 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 fascista⁵³, solo in parte recuperato con le misure approntate negli anni 50-70, poi troppo presto abbandonate⁵⁴.

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 quella politica⁵⁵.

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 superamento⁵⁶.

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 2017⁵⁷, 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 infrastrutturale⁵⁸ 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")⁵⁹.

Il permanere di forti elementi di criticità nell'economia meridionale⁶⁰, accresciuti da una crisi che ha assunto connotati sistemici e strutturali e non mitigati dai timidi segnali di ripresa,

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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. PESCOLIDO, *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.

⁵⁶ In tal senso si veda il contributo collettaneo di M. BIGONI, S. BORTOLOTTI, M. CASARI, D. GAMBETTA, F. CAMBOTTO, *Amoral 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.

⁵⁷ 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 riguardare 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Per una rassegna delle quali v. G. COCO, A. LEPORÉ (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Bari-Roma, 2018.

⁶⁰ 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.



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 a quella che è definita, sin dal titolo di questo contributo, *“la 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 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”*⁶¹.

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 amministrative⁶² 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)⁶³, introdotta dalla normativa sul federalismo fiscale⁶⁴ (o

⁶¹ 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”*.

⁶² Così ancora Così A. BARTOLINI, A. POGGI, *Le cittadinanze amministrative*, cit., 19.

⁶³ 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 della capacità fiscale”* (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.

⁶⁴ 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.rivistaaic.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; 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. MANGIAMELI, *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. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in www.rivistaaic.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.rivistaaic.it, 1-2/2016, 5 ss.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

quel che ne resta, dopo la sua “*infelice parabola*”⁶⁵) il cui stato di incertezza rischia di aggravarsi ancor più di fronte al tumultuoso incedere di un regionalismo differenziato⁶⁶.

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 divario rischia di attenuare i già deboli elementi solidaristici originariamente presenti di un modello di federalismo fiscale decisamente asimmetrico, trasformandolo in conflittuale⁶⁷.

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 costituzionale⁶⁸.

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 Costituzione⁶⁹. E ciò a partire dalla puntuale

⁶⁵ È la condivisibile conclusione raggiunta da L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in www.rivistaaic.it, 2/2017 ma già ID, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n.16/2016

⁶⁶ 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

⁶⁷ 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 normativi 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.

⁶⁸ 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*.

⁶⁹ 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



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

quantificazione ed indicazione delle risorse (finanziarie, umane, strumentali ed organizzative) per assicurare la copertura finanziaria pluriennale a carico del bilancio dello Stato⁷⁰, 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)⁷¹.

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;

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

c) entro i 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 infrastrutturale⁷².

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>

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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 disattivata”*, cfr. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, cit., 6-7.

⁷² 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. Più specificatamente si precisa che.

“a) In via di principio partire dalla spesa storica è un criterio accettabile e già utilizzato in passato. Come valutarla non è però solo una scelta tecnica. Ad esempio, si possono usare dati riferiti a un solo anno o a una media pluriennale, stanziamenti o impegni di spesa. Ugualmente, si potrebbe anche sostenere la necessità di computare costi aggiuntivi connessi ai processi di riorganizzazione connessi al decentramento (come fu fatto all'epoca del secondo decentramento regionale, operato dal D.P.R. 616/77).



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

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)⁷³, 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 costituzionale⁷⁴.

5. In conclusione, alla luce delle considerazioni svolte su questa nuova fase del regionalismo, non sono in gioco la differenziazione e la "clausola di asimmetria" di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., soprattutto se ne invocano l'applicazione le comunità regionali (Lombardia e Veneto, come noto, hanno fatto precedere la richiesta dai referendum), ma la prospettiva che ne viene fatta come soluzione che impone il trasferimento di un numero assai elevato di competenze, nel contempo, sganciata dalla considerazione degli imprescindibili ed adeguati meccanismi di coesione e perequazione, e nel presupposto (non veritiero) che non vi sia questione di risorse finanziarie⁷⁵.

Tali meccanismi di perequazione (fiscale ed infrastrutturale) sono già previsti dalla richiesta disciplina sul federalismo fiscale rimasta inapplicata, proprio su tali questioni, nonostante il decorso di un decennio.

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.

b) La previsione di valutare il trasferimento sulla base dei fabbisogni standard rispecchia solo parzialmente le disposizioni della L. 42/2009 e del D.Lgs. 68/2011 in quanto ciò dovrebbe essere fatto esclusivamente per le funzioni che prevedono dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ma che costituiscono solo una parte di quelle previste dalle intese (es.: istruzione e sanità). Inoltre, non si capisce se il Comitato Stato-Regioni previsto sia un nuovo organismo o sia riconducibile all'attuale Commissione per i fabbisogni standard, che ha operato sinora per Comuni e Province (sarebbe forse meglio avere un organismo unico).

c) La previsione di garantire dopo tre anni e in assenza del calcolo dei fabbisogni standard un ammontare di risorse pari almeno al valore medio della spesa pro-capite nazionale in luogo della spesa storica, dati gli attuali livelli di spesa pro-capite statale nelle tre Regioni, si tradurrebbe in un ingiustificato trasferimento di risorse aggiuntive a loro favore. Queste andrebbero sottratte alle altre Regioni, o finanziate con riduzioni di spesa o aumenti di imposte a carico di tutta la collettività. La garanzia per un'applicazione dei fabbisogni standard entro tre anni dovrebbe derivare da un'azione incisiva da parte delle amministrazioni subnazionali più che da una simile "clausola capestro", che può creare solo conflittualità al loro interno.

d) Le fonti di finanziamento sono individuate in una compartecipazione all'Irpef o a altri tributi erariali, o in aliquote riservate sui medesimi tributi, in coerenza con quanto previsto dalla L. 42/2009. Ma non si fa cenno ai problemi applicativi che possono emergere a seconda delle scelte di finanziamento effettuate: perequazione verticale o orizzontale, incapienza di risorse di compartecipazione, diversi impatti in termini di incidenza, ecc.

e) La garanzia dei gettiti tributari legati alla crescita delle basi imponibili e delle compartecipazioni attribuite alle Regioni dovrà trovare un equilibrio con esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di controllo del debito pubblico, che ben difficilmente non si presenteranno in futuro.

f) La previsione di forme di compartecipazione o di aliquote riservate relativamente a Irpef o a altri tributi erariali in relazione ai fabbisogni per investimenti pubblici andrebbe inquadrata all'interno delle politiche di perequazione infrastrutturale previste dall'art. 22 della L. 42/2009⁷³.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Cfr. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?: Autonomie regionali e unità nazionale*, cit.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Uno spettro eccessivamente ampio di materie (23) di cui si richiama 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 statale⁷⁶.

V'è poi da segnalare che - come in precedenza precisato - alla stregua delle previsioni di cui all'art. 10 della l. Cost. n.3 del 2001 (c.d. *clausola di maggior favore*) le nuove competenze attribuite alle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116 terzo comma Cost. dovranno, parallelamente, essere trasferite anche alle Regioni speciali che le richiedono con risorse finanziarie, strumentali ed umane. Sicché l'iter che stanno definendo i ministeri non può non considerare anche tale rilevante profilo concernente la possibilità del trasferimento alle Regioni speciali delle materie.

Mentre, con riguardo alle procedure approvative delle intese, senza entrare nel merito dell'attuale dibattito va osservato che, laddove si acceda alla tesi della intangibilità da parte del Parlamento tale interpretazione non potrà parimenti non riguardare le modifiche agli statuti delle Regioni a statuto speciale che, ai sensi dell'art. 116, primo comma, "*dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*".

Sarebbe infatti paradossale che alle Regioni ordinarie, seppur con la procedura di cui all'art. 116 terzo comma, si riconosca un regime più favorevole rispetto a quello accordato alle Regioni speciali dal vigente ordinamento costituzionale⁷⁷.

I siciliani, che hanno conquistato la prima Costituzione nel 1812 e l'hanno poi rivista in senso federale nel 1848, dopo aver segnato l'inizio di rivoluzioni che hanno percorso l'intera Europa, sino ad ottenere nel 1946 l'autonomia regionale speciale, non potranno che sostenere questo percorso, purché l'evoluzione dell'ordinamento sia accompagnata dal riconoscimento delle competenze finanziarie della Sicilia⁷⁸, fulcro di un'autonomia che attraverso profonde riforme deve divenire ancor più responsabile ed efficiente, della condizione di insularità nonché dalle richiamate misure di riequilibrio e coesione.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Sulla questione procedurale si veda l'*Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in www.federalismi.it, 6 marzo 2019.

⁷⁸ Sul punto sia consentito rinviare al mio contributo *La revisione delle relazioni finanziarie tra Regione siciliana e Stato nella nuova stagione del regionalismo*, in <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-revisione-delle-relazioni-finanziarie-tra-regione-siciliana-e-stato-nella-nuova-stagione-del-regionalismo.html>