

Gaetano Armao

**Il rilancio del Mezzogiorno  
nella riforma costituzionale**



*Il crescente divario tra il Nord ed il Sud del Paese ha generato disparità che non più superabili con strumenti di natura congiunturale, mentre l'enorme massa raggiunta dal debito pubblico impedirà per lungo tempo qualsiasi ipotesi di riequilibrio. Per eliminare tale divario, e rendere così competitivo il Paese, sarebbero necessari: una straordinaria convinzione, assente nell'arena politica, ed un imponente investimento di capitali che appare tuttavia irrealistico per l'irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica europei.*

*Tuttavia, nella riaperta stagione delle riforme costituzionali l'irrisolta (ma non irrisolvibile) questione meridionale e la specialità regionale rischiano di restare ai margini del dibattito. Appare invece urgente non solo estendere il perimetro dei temi delle riforme, ma far divenire il Mezzogiorno l'obiettivo di una revisione, in un quadro federale, del Titolo V, seconda parte della Costituzione, che restituisca alla sua valorizzazione quella preminenza che aveva nell'originaria stesura dell'art. 119, terzo comma, della Carta fondamentale, poi irragionevolmente cancellata dalla riforma del 2001.*

*Rivolgo un sentito ringraziamento al Magnifico Rettore, Prof Giorgio Marbach, ed al Preside Prof Giorgio Meo che hanno apprezzato questo saggio promuovendone l'inserimento tra le pubblicazioni dell'Ateneo.*

**Gaetano Armao** si è laureato in giurisprudenza con lode nell'Università di Palermo (1985), specializzato con lode in diritto dell'intermediazione finanziaria nell'Università di Ferrara (1988), ha frequentato il dottorato in diritto pubblico comunitario ed interno nell'Università di Palermo. Ricercatore di diritto amministrativo presso la facoltà di Scienze politiche nell'Università di Palermo nel 1992 e *visiting scholar* presso l'*Institute of Advanced legal studies* di Londra (1993).

Dal 1996 insegna diritto amministrativo e contabilità pubblica nell'Università di Palermo e diritto pubblico dell'economia nell'*Universitas Mercatorum*. È *fellow* della *Society of Advanced legal studies-University of London*.

Avvocato cassazionista, con studio a Palermo e Roma, è stato esperto del Consiglio d'Europa e consulente della Commissione Parlamentare antimafia, nonché del governo nazionale e di quello regionale siciliano. Poi Vicepresidente della Fondazione Teatro Massimo di Palermo (2002-05) ed Assessore ai Beni culturali (2010) ed all'Economia (sino al 2012) della Regione siciliana, partecipando alla Conferenza delle Regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, al CIPE ed al Consiglio dei Ministri in rappresentanza di quest'ultima. Componente della Comitato dei garanti per i 150' anni dell'Unità d'Italia ha fatto parte della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. È presidente della Fondazione *Unesco-Sicilia* e di *SiciliaOpenGov*.

Ha pubblicato oltre ottanta contributi in materia di diritto amministrativo, regionale e dei contratti pubblici; tra i lavori monografici più recenti *"L'Ordinamento giuridico delle fondazioni lirico-sinfoniche"*, Torino, 2008; *"La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico: soluzioni legislative ed ipotesi di percorsi amministrativi"*, Palermo, 2008; *"L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana"*, Napoli, 2013, nonché *"Open government"*, Palermo, 2014 ed ha curato la pubblicazione dei volumi: *"Federalismo fiscale e perequazioni: l'Autonomia della responsabilità"*, Roma, 2013, e *"Le nuove norme di attuazione in materia di credito e risparmio nella Regione siciliana"*, Torino, 2014.

la edizione maggio 2014  
copyright 2014 by Universitas Mercatorum,  
Realizzazione editoriale: Universitas Mercatorum, Roma  
Disponibile online dal maggio 2014  
Curata da Universitas Mercatorum, Roma.  
ISBN 9788890895210.  
Riproduzione vietata ai sensi di legge  
(art.171 della legge 22 aprile 1941, n.633)  
Senza regolare autorizzazione,  
è vietato riprodurre questo volume  
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,  
compresa la fotocopia, anche per uso interno o didattico

*"Il Mezzogiorno salvi il Mezzogiorno!  
Così il resto dell'Italia riconoscerà che il nostro  
è problema nazionale e unitario, basato sostanzialmente  
sulla chiara visione di una politica italiana mediterranea".  
Luigi Sturzo, 18 gennaio 1923*

<sup>1</sup>Nella riaperta stagione delle riforme costituzionali la questione meridionale e la specialità regionale rischiano di restare ai margini del dibattito. Appare invece urgente non solo estendere il perimetro dei temi delle riforme, ma far divenire il Mezzogiorno l'obiettivo di una revisione, in un quadro federale, del Titolo V, seconda parte della Costituzione, che restituisca alla sua valorizzazione quella preminenza che aveva nell'originaria stesura dell'art. 119, terzo comma, della Carta fondamentale<sup>2</sup>, poi irragionevolmente cancellata dalla riforma del 2001<sup>3</sup>.

Alcune settimane orsono Pietrangelo Buttafuoco<sup>4</sup>, di fronte allo sfacelo finanziario della Regione siciliana, ne ha provocatoriamente prospettato il

---

Questo contributo, adesso compendiato delle note, è stato presentato al Seminario promosso dalla SVIMEZ "Il Mezzogiorno in un quadro federale: per una riforma del Titolo V", tenutosi a Roma il 7 aprile 2014, ed i cui atti sono in corso di pubblicazione nella *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2014.

Lo scritto è dedicato alla cara memoria della Prof. Alessandra Siragusa, appassionata amministratrice del Comune di Palermo, poi eletta alla Camera dei Deputati in Sicilia nella XVI Legislatura e prematuramente scomparsa nel dicembre scorso, cercando così di riannodare idealmente la trama di un lungo dialogo sul futuro della Sicilia, purtroppo improvvisamente interrotto, ma che non vuol rassegnarsi al silenzio e ed a perdere la speranza.

<sup>2</sup> Se ne riporta il contenuto: "Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali." L'obiettivo del superamento del divario Nord-Sud è adesso, sebbene in termini decisamente più sfumati, rinvenibile al quinto comma dell'art. 119 novellato "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

<sup>3</sup> Sul punto si vedano, nella vasta letteratura, peraltro ivi ampiamente richiamata: G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, p. 69 e ss., A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cos.*, in <http://www.federalismi.it/federalismi/document/10022005004829.pdf>; ed A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studicontributi/patronigriffia\\_federalismo.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studicontributi/patronigriffia_federalismo.htm).

In generale, relativamente agli orientamenti che animarono il dibattito in Assemblea Costituente sul rapporto tra regionalismo e 'questione meridionale' v. S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano : tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in <http://www.issirfa.cnr.it/6738,908.html>

<sup>4</sup> Dalle colonne del *Sole-24 Ore* del 23 marzo 2014 nell'articolo "Commissariate la Sicilia".

commissariamento, sino ad auspicare l'abbandono dell'autonomia speciale quale ricetta per offrire una prospettiva di sviluppo all'Isola.

Nel frattempo il Governo statale sembra aver risolto il crescente dramma economico del Sud 'per rimozione'<sup>5</sup> ed il Mezzogiorno perde progressivamente rilievo nella politica italiana, inverando così la 'profezia-provocazione' di Gianfranco Viesti<sup>6</sup>.

Ed infatti, il Sud e' scomparso tra gli impegni programmatici del Governo<sup>7</sup> e si e' scelto di non delegare ad un Ministro all'uopo nominato le funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione di iniziative, di vigilanza e verifica relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale<sup>8</sup>, ma anche la legge di stabilità 2014, solo pochi mesi fa, ha stanziato soltanto 50 milioni sugli oltre 54 md della dotazione aggiuntiva del Fondo di sviluppo e coesione per il 2014-2020<sup>9</sup>.

La pratica sembra tradire, invero, un approccio disattento ad un'area del Paese che con 21 milioni di abitanti e meno di 6 milioni di occupati<sup>10</sup> e' alla deriva.

---

<sup>5</sup> Ma in questo senso si rinvia alle condivisibili considerazioni critiche A. LATERZA, sempre sul *Sole-24 Ore*, 28 febbraio 2014 "I fondi europei sono imprescindibili"

<sup>6</sup> *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, 2003, poi richiamata in *Mezzogiorno a tradimento*, Roma, 2009, 179 e ss.

<sup>7</sup> Presentati al Senato ed alla Camera dei Deputati il 25-26 febbraio 2014 in <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=74887>

<sup>8</sup> E ciò, nonostante Ministro C. TRIGILIA, nella *Relazione* sull'attività svolta e sulle azioni in corso del 20 febbraio 2014, abbia auspicato la "necessità dell'impegno specifico del Governo sul tema della coesione territoriale che permetta di completare le attività in corso o programmate e dia adeguata rilevanza al problema del Mezzogiorno come grande questione nazionale" in "[http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2014/02/sintesi-attivita\\_coesione.pdf](http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2014/02/sintesi-attivita_coesione.pdf)

<sup>9</sup> Cfr art. 1, sesto comma, legge 27 dicembre 2013, n. 147: "in attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione è determinata, per il periodo di programmazione 2014-2020, in 54.810 milioni di euro. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. Con la presente legge si dispone l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo secondo la seguente articolazione annuale: 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1.000 milioni per l'anno 2016; per gli anni successivi la quota annuale è determinata ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e), della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

<sup>10</sup> E dopo averne perduto il 10% nel solo 2013

Peraltro, va ricordato che il Governo di Renzi, invero in coerenza con precedenti annunci programmatici<sup>11</sup>, avrebbe espresso - il condizionale e' d'obbligo - l'intendimento di giungere alla soppressione delle autonomie speciali mediante la loro (immediata o progressiva si vedrà) omologazione a quelle ordinarie, pur di fronte alla conferma dell'attuale tenore dell'art. 116 Cost.

Ed infatti il d.d.l. di riforma costituzionale<sup>12</sup> presentato al Consiglio dei ministri il 31 marzo, prevedeva la immediata omologazione tra Regioni ordinarie e speciali<sup>13</sup>.

In particolare, l'art. 33, comma 13, del d.d.l. Costituzionale - e tra le disposizioni transitorie - prevedeva<sup>14</sup> che le norme della legge costituzionale si applicassero "*anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti*", in guisa da determinare, sul piano delle competenze legislative, la sostanziale ed unilaterale<sup>15</sup> equiparazione delle Regioni ad autonomia differenziata con quelle ordinarie, cancellando le speciali prerogative concesse dagli Statuti di autonomia. Si e' poi appreso che il Governo ha denunciato quale mero 'refuso' l'omesso inserimento di un '*non*' (si applicano), che cambia, ed in termini rilevanti, il senso della previsione normativa. Infatti, l'esclusione dall'applicazione immediata trasforma

---

<sup>11</sup> M. RENZI, *Stil Novo, la rivoluzione della bellezza da Dante a Twitter*, Milano, 2012, 71

<sup>12</sup> V. <http://www.governo.it/backoffice/allegati/75298-9353.pdf>. Adesso d.d.l. n. 1429 A.S.

<sup>13</sup> Anche se di tale profilo nessuna menzione e' stata fatta nella conferenza stampa susseguente. Cfr. *Conferenza stampa al termine del Consiglio dei Ministri* n. 10 del 31 marzo 2014 in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/Audiovisivi/dettaglio.asp?d=75282>

<sup>14</sup> Almeno così il testo consultabile l'1 aprile dal sito della Presidenza del Consiglio.

Tali questioni sono state ampiamente trattate nell'incontro, organizzato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sul tema "*Le Regioni e le riforme costituzionali*", tenutosi a Roma, nell'Aula dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati, il 14 aprile 2014.

La posizione comune sulle riforme istituzionali della Conferenza delle Regioni e della Conferenza dei Consigli regionali è stata sottoscritta dal Presidente Vasco Errani e dal Presidente Eros Brega il 27 marzo 2014 e con riguardo alle Regioni ad autonomia differenziata prevede: "*si condivide il rispetto di quanto previsto negli statuti speciali. Più specificamente, è opportuno che la riforma sia corredata di una clausola di salvaguardia della specialità, che faccia espressamente salve le materie di competenza primaria, concorrente ed integrativo-attuativa enumerate dagli statuti speciali, estendendo alle autonomie speciali solo le norme di maggior favore, come fu fatto con la riforma del titolo V del 2001*" in <http://www.regioni.it/download.php?id=341858&field=allegato&module=news>

<sup>15</sup> E senza alcuna coinvolgimento procedimentale dei Parlamenti regionali, così come prevedono gli Statuti speciali per la loro modifica alla stregua delle previsioni della Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*". Profilo, questo, che comporterebbe l'implicita abrogazione delle richiamate disposizioni sul coinvolgimento procedimentale degli organi parlamentari delle Regioni (art. 41 *ter* St. Sic., art. 50 St. V. d'Aosta, art. 54 St. Sard., art. 103 St. T-A.A., art.63 St. F.V.G.).

la portata della norma che assume in tal guisa una funzione di salvaguardia, sebbene soltanto temporanea, dell'autonomia speciale, mentre resterebbe impregiudicato che tale differenziazione, ma come si vedrà così non è, permanga *"sino all'adeguamento dei rispettivi statuti"*.

Ed in effetti il testo consultabile il 2 aprile dal medesimo sito, poi depositato al Senato, così recita, in guisa da scongiurare l'immediata applicazione del riordino delle competenze normative alle Regioni ad autonomia differenziata a seguito della riforma costituzionale, a gran voce annunciata come di imminente approvazione.

Invero, tale *'refuso'* non solo appare poco conciliabile con la disposizione nel suo tenore complessivo, ma la sua eliminazione determina comunque un onere di adeguamento degli statuti speciali al riassetto del riparto di competenze Stato-Regioni contenuto nel d.d.l. in questione, in guisa da differire soltanto (a quando si modificheranno gli Statuti) il malcelato obiettivo di effettiva omologazione delle competenze normative che si è intesa solo formalmente escludere con effetto immediato conseguente all'entrata in vigore della riforma in esame.

Questo assunto appare poi comprovato dal tenore del comma precedente della stessa disposizione finale.

Ed infatti, il comma 12 del medesimo art. 33 prevede che: *"le leggi delle Regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificati dalla presente legge costituzionale"*, senza che il testo rechi alcuna differenziazione tra Regioni ordinarie e speciali<sup>16</sup>.

Delle due l'una quindi: o i comma 12 ed il 13 avevano una loro originaria coerenza - come sembra plausibile - poi perduta dopo la 'correzione' del refuso di

---

<sup>16</sup> Si passerebbe, in tal guisa, da un sistema regionale incentrato sulla differenziazione - pur con le distorsioni che un Maestro come A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, II, Torino 2013, 246 ha icasticamente definito quale modello *"un caffè per tutti"* - ad uno nel quale prevarrebbe improvvisamente l'uniformismo.

cui si è detto, o altrimenti, si determinerebbe un'irragionevole antinomia tra le due disposizioni.

Ed infatti, per un verso il tredicesimo comma, scongiurata l'omologazione immediata delle Regioni ad autonomia differenziata alle ordinarie a seguito dell'eliminazione del 'refuso', e garantisce il 'morbido atterraggio' di queste ultime al nuovo - e se così deprecabile, quantomeno nelle forme - assetto uniforme del regionalismo italiano. Per altro verso il dodicesimo comma determina l'immediata applicazione della clausola di sostituzione delle leggi statali sopravvenute a quelle regionali preesistenti nella materia, già appartenenti alla potestà legislativa concorrente, ed adesso attratte alla competenza esclusiva dello Stato<sup>17</sup>.

Si determina in tal guisa un'immediata e rilevante incisione anche sulle Regioni ad autonomia differenziata, quantomeno sul piano della competenza legislativa concorrente.

E' di tutta evidenza che non si tratta che di uno dei punti forieri di indubbe perplessità del testo di riforma costituzionale approvato dal Governo<sup>18</sup>, peraltro rafforzate dalla circostanza che in materia permane in vigore l'art. 10 della l. Cost. n. 3 del 2010 che reca la c.d. "*clausola di maggior favore per le autonomie*"<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Sui controversi se non contraddittori orientamenti che ispirano il disegno di riforma costituzionale si vedano B. CARAVITA DI TORITTO, *Relazione introduttiva*, al Seminario "Il Mezzogiorno in un quadro federale: per una riforma del Titolo V", anch'essa in corso di pubb. in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2/2014 e le considerazioni 'a prima lettura' di V. ONIDA, *Rapporto tra Stato, Regioni e enti locali: buoni propositi e molte incertezze*, in *Corriere della sera*, 10 aprile 2014.

<sup>18</sup> La proposta di riforma costituzionale, se ha il chiaro obiettivo di ridurre i conflitti e le sovrapposizioni scaturite dalla riforma del 2001, appare comunque anch'esso connotato dal "*dilagante neocentralismo della legislazione della crisi*" (G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/03/De-Martin\\_Disegno-autonomistico-disatteso\\_fin.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/03/De-Martin_Disegno-autonomistico-disatteso_fin.pdf)

<sup>19</sup> Sulla quale, tra i molteplici contributi in dottrina, v. F. TERESI, *Le competenze delle Regioni a statuto speciale*, in G. CORSO-V. LO PILATO, (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte generale, Milano 2006, 151 e ss. La clausola ha in qualche modo rappresentato, come lo stesso art. 27 della l. n. 42 del 2009, un'inversione di tendenza rispetto al processo di "*ribaltamento del modello risultante dalla Costituzione*" alla stregua del quale "*l'autonomia speciale, originariamente concepita come autonomia tendenzialmente maggiore...è venuta assumendo caratteri di obiettiva recessività; tanto da poter apparire irrimediabilmente condannata ad un processo di graduale dissoluzione*", così testualmente A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in ID, *Costituzione e Regioni Studi*, Milano, 1991, 382, ed in guida da determinare un rovesciamento della specialità così A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 6, 2002, 847.

Peraltro, anche rispetto a passi qualificanti di questo processo, il d.d.l. di revisione costituzionale, smarrisce per strada proposte di modifica dell'ordinamento che avevano registrato ampia convergenza<sup>20</sup>.

E ciò rende ancor più chiaro che, in questa complessa ed articolata vicenda, ricette e soluzioni non pare vadano nella stessa direzione e sia necessario, invece, un più articolato dibattito per riforme destinate a restare in vigore per anni, pur di fronte all'indubbia esigenza di offrire tempestive risposte alla domanda di cambiamento che proviene dalla società italiana.

2. La Sicilia, attraverso un utilizzo pieno delle sue prerogative, può trovare la via d'uscita ad una crisi che ha accresciuto il divario rispetto al Nord del Paese<sup>21</sup>.

D'altra parte le disparità tra le diverse aree del Paese non sono più superabili con strumenti di natura congiunturale e l'enorme massa raggiunta dal debito pubblico impedirà per lungo tempo qualsiasi ipotesi di riequilibrio del divario per eliminare il quale sarebbero necessari una straordinaria convinzione politica, assente tra i partiti, ed un imponente investimento di capitali che appare tuttavia irrealistico per l'irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica europei<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Nel d.d.l. di riforma costituzionale presentato dal Governo Renzi, infatti, non si rinviene traccia, mentre risulta assai opportuno prevederne l'inserimento, della soppressione degli artt. 28 e 29 dello Statuto siciliano e dell'art. 31, comma 2, della l. n. 87 del 1953, con la soppressione dell'istituto del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, in guisa da armonizzare il controllo di costituzionalità sulle leggi della Regione siciliana con quella delle altre Regioni, trasformandolo così da preventivo in successivo, invero già contemplato dall'art. 3, commi secondo e terzo, del d.d.l. costituzionale n. 3520 A.S. presentato al termine della precedente legislatura dal Governo del Sen. Monti. Sulla questione sia consentito rinviare, da ultimo, al mio lavoro *"L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana"*, Napoli, 2013, 231-2.

Quando questo lavoro era già stato consegnato per la stampa, la Corte costituzionale ha emesso l'ordinanza n. 114 del 7 maggio 2014 con la quale ha sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 127 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), limitatamente alle parole *«Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana»*, nel presupposto che la mancata estensione alla Regione siciliana dalla più favorevole forma di controllo prevista dall'art. 127 Cost., *"costituisce disposizione che appare non conforme alla norma costituzionale di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, nella sua previsione, include l'estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost., alle Regioni ad autonomia speciale"*.

<sup>21</sup> Come dimostra l'ultimo *Report-Sud* della Fondazione Curella-Diste Consulting sull'Economia del Mezzogiorno, presentato alla Facoltà di economia dell'Università di Palermo il 14 aprile 2014 i punti di Pil perduti nel periodo 2007-13 sono più del doppio: 15,5% contro il 7%, in c.so do pubblicazione.

<sup>22</sup> Per ulteriori considerazioni su tali temi mi permetto di rinviare nuovamente al mio contributo *"L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana"*, cit., *passim*.

Il Mezzogiorno, e nel suo contesto Sicilia e Sardegna, le due regioni speciali ed insulari che pagano di più il divario infrastrutturale, debbono rassegnarsi al drammatico divario economico, sociale ed infrastrutturale o, al contrario, affrontarlo con l'autogoverno affrancandosi da limiti finanziari insostenibili?

E' infatti saltato il '*pactum sceleris*' che ha connotato la politica economica 'materiale' per decenni: al nord si garantiva la crescita (anche) con la massiccia evasione fiscale - ed i dati dello scudo fiscale lo dimostrano<sup>23</sup> - al sud si finanziava la gestione di clientele e precariato, ma con effetti economici a carico delle future generazioni (e crescita esponenziale del debito pubblico). I vincoli scaturenti dagli ultimi Trattati europei sulla stabilizzazione finanziaria hanno definitivamente rotto quel modello e la crisi ha fatto il resto<sup>24</sup>.

Vengono perduti migliaia di posti di lavoro e mentre i giovani più capaci, sin dai primi anni di università<sup>25</sup>, lasciano la loro terra per trovare un futuro altrove, troppi tra i loro coetanei restano stritolati nella tenaglia della disperazione che li esclude contemporaneamente dal lavoro e dalla formazione.

Si segue così una strada diametralmente opposta rispetto a quella di investire sulla scuola, l'università e la ricerca<sup>26</sup>, necessaria per restituire un futuro al Mezzogiorno, e le iniziative più recenti in atto, pur evocando l'obiettivo, non lasciano intravedere alcuna iniziativa in controtendenza.

---

<sup>23</sup> Come sottolineato dalla Banca d'Italia oltre l'80% dei capitali rimpatriati ha avuto come destinazione il nord d'Italia (Piemonte, Veneto, ma soprattutto Lombardia, 70%) cfr. [http://www.bancaditalia.it/statistiche/SDDS/stat\\_rapp\\_est/bilancia\\_pag/bilpag\\_04\\_10/bilancia\\_pagamenti\\_apr\\_10.pdf](http://www.bancaditalia.it/statistiche/SDDS/stat_rapp_est/bilancia_pag/bilpag_04_10/bilancia_pagamenti_apr_10.pdf)

<sup>24</sup> Ed in effetti continuare a replicare, ma senza soldi, un modello incentrato sulla generazione di lavoro ed imprese clientelari - magari con la suggestiva etichetta '*legalità e sviluppo*' - e' senza futuro e le cronache lo dimostrano. E' come se la Motorola pensasse di essere competitiva nel tempo dei palmari alleggerendo o colorando il vecchio 'micro tac' con il quale molti di noi sono entrati nel mondo della telefonia mobile.

<sup>25</sup> Il rapporto dell'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e la ricerca (ANVUR) evidenzia un'allarmante riduzione delle immatricolazioni negli Atenei, da 338.000 del 2005 a 270.000 del 2013 (-20%). La diminuzione, tuttavia, riguarda il Nord solo per il 10%, il Centro per il 20%, ma soprattutto il Sud per il 30% dove vi sono i più alti tassi di povertà, di abbandono scolastico e di esclusione dal mercato del lavoro. Una vera e propria fuga, alla quale si aggiunge che un giovane universitario meridionale su quattro preferisce i "*viaggi della speranza*" iscrivendosi negli Atenei del Centro-Nord. A lasciare il Mezzogiorno non sono così solo i giovani laureati alla ricerca di un'occupazione, ma anche coloro che intraprendono il percorso formativo, consolidando il processo di desertificazione di nuove classi dirigenti nel sud. Cfr. [http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013\\_UNIVERSITA%20e%20RICERCA\\_integrale.pdf](http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013_UNIVERSITA%20e%20RICERCA_integrale.pdf)

<sup>26</sup> Si vedano le condivisibili proposte di A. MASTROPAOLO, *Politica e società nel Mezzogiorno di oggi*, in *StrumentiRes*, n. 5, 2010

Le imprese sane sono costrette a chiudere schiacciate dall'impossibilità di competere e strette dalla concorrenza sleale dell'impresa criminale, da un costo del denaro più oneroso che nel resto del Paese<sup>27</sup>, mentre quelle operanti nel territorio regionale continuano a non pagare i tributi in Sicilia dove puntuali (e solo in minima parte attuate) norme dello Statuto regionale lo impongono<sup>28</sup>. Come per le altre aree del Mezzogiorno sempre più pesante risulta essere il divario infrastrutturale, il risparmio raccolto alimenta altri mercati ed i ritardi dei pagamenti delle amministrazioni portano al collasso la debole struttura meridionale.

Di fronte al fallimento di quel '*piano industriale*', con buona pace anche della programmazione europea, anche nei casi di pieno impiego dei fondi strutturali per la coesione<sup>29</sup>, occorre ripensare a nuovi modelli di sviluppo.

Si deve raccogliere la responsabilità di utilizzare al meglio le opportunità che lo Statuto<sup>30</sup>, ottenuto dopo molti tentativi di riconoscimento dell'autonomia, attribuisce costituzionalmente<sup>31</sup>. Ma occorre, prima di tutto, assumere la consapevolezza che esso non è una concessione di autonomia per una Regione, è molto di più: rappresenta uno straordinario strumento che consente di attivare in Sicilia l'autogoverno con competenze, risorse e responsabilità abbandonando un uso della specialità a '*scartamento ridotto*'

---

<sup>27</sup> Sul complesso fenomeno si rinvia a P. Busetta, a cura di, *Il mercato del credito dal locale al globale*, Napoli, 2011

<sup>28</sup> Art.37 dello Statuto, ma sulla controversa applicazione del quale si vedano le recenti norme attuative contenute nell'art. 11 del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, conv. dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, che hanno suscitato non poche perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale, sulle quali v. S. SAMMARTINO, *La destinazione delle imposte sui redditi prodotti in stabilimenti ed impianti in Sicilia di imprese aventi sede fuori dal territorio della Regione*, in *Norma*, 12-2013, <http://www.norma.dbi.it/articoli-note/38085>, in generale sulla portata della disposizione statutaria ed i possibili effetti finanziari per la Regione v. Fondazione A. UCKMAR, *La potestà tributaria siciliana: profili ricostruttivi e prospettive*, in <http://www.uckmar.net/circolari/altro/RicercaSicilia.pdf>.

<sup>29</sup> G. VIESTI, P. LUONGO, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, in *StrumentiRES* - VI - n° 1 - Febbraio 2014

<sup>30</sup> Che consacra gli istituti di quello che la Corte costituzionale ha definito "*il patto di autonomia*" tra l'*ordinamento siciliano e l'ordinamento statale*" (sent. n. 545 del 1989 sulla quale v. F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'adeguamento automatico degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>31</sup> Sulla necessità di tutela identitaria delle entità sub-statali per salvare quella parte della identità dei cittadini che gli deriva dalla cultura dalla deriva economicistica e dall'omologazione nel mercato mondiale si vedano le magistrali considerazioni di P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali* (trad. di G. COSMELLI), in <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/federalismo-e-regionalismo-come-pluralismo-territoriale-e-divisione-dei-poteri-culturali.html>, per il quale stesse libertà fondamentali, del resto, sono in fondo libertà culturali.

Occorre quindi che venga posta, ed in termini nuovi, la questione del rilancio del Mezzogiorno ed, in particolare, delle due regioni insulari che più di tutte pagano la sperequazione infrastrutturale.

Se l'Italia non è in grado (come purtroppo deve ritenersi non lo sia più) di assicurare la progressiva riduzione del divario attraverso forme di sostegno finanziario ordinario e straordinario che garantiscano la perequazione infrastrutturale non resta allora che puntare al riconoscimento della piena autonomia finanziaria<sup>32</sup>, comprensiva del diritto ad incamerare l'ingente gettito delle accise sui carburanti e delle prerogative fiscali, mediante misure differenziate come la fiscalità compensativa (o di vantaggio).

Anche se deve osservarsi che il sostanziale ridimensionamento degli investimenti statali nel Meridione, seppur quale effetto indotto dalle recenti misure di austerità, ha fortemente pregiudicato il mercato interno e questo lo pagano per prime le imprese del Nord anche a causa della forte interdipendenza produttiva tra Mezzogiorno e Nord d'Italia<sup>33</sup>.

Ciò dovrebbe indurre a propendere per uno sviluppo economico complessivo del "sistema Paese"<sup>34</sup>, ma le iniziative sin qui intraprese non hanno colto l'urgenza di questi argomenti per scongiurare la disgregazione dell'Italia e l'oblio del Mezzogiorno.

E' vero: sono troppi i casi nei quali l'attuazione della specialità - soprattutto nelle Regioni meridionali - ha spesso funzionato come ostacolo allo sviluppo, impedendo alle istituzioni regionali di porsi in sintonia con le innovazioni regolative ed amministrative più significative, quando non si è

---

<sup>32</sup> Sulla quale sia consentito rinviare al mio contributo *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, in *Dir. econ.*, 2013, 769 e ss., ed alla dottrina ivi citata e D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza*, in *le Regioni*, n. 6/2009, 1309 e ss.

<sup>33</sup> Lo dimostra il recentissimo studio *Srm-Prometeia* secondo il quale, il Nord "importa" risorse per il 30,3% del suo fabbisogno dal Centro-Nord; che a sua volta ne importa per il 25,1% dal Mezzogiorno. Mentre per ogni 100 euro di investimenti effettuati nel Mezzogiorno si verifica un "effetto dispersione" a beneficio del Centro-Nord pari a 40,9 euro, al contrario, l'effetto produce solo 4,7 euro di beneficio per il Sud: *L'interdipendenza economica e produttiva tra il Mezzogiorno ed il Nord Italia. Un Paese più unito di quanto sembri*, Relazione DE ANDREIS in [http://www.sr-m.it/images/stories/allegati/nord\\_sud\\_slide\\_18\\_3\\_14.pdf](http://www.sr-m.it/images/stories/allegati/nord_sud_slide_18_3_14.pdf)

<sup>34</sup> Più articolate considerazioni in materia si rinvengono nel recente lavoro di G. VIESTI, *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso*, Laterza, Roma-Bari, 2013, ma si veda anche R. BRUNETTA, *Sud*, DONZELLI, Roma, 2009, 179 e ss.

limitata a ritardarne l'applicazione (sino all'isolamento) e, dall'altro, ha garantito la diffusione ed il mantenimento di privilegi abbandonati nel resto del Paese.

Sicché, un po' come la grande muraglia per la Cina, la specialità regionale, o meglio la distorta interpretazione offertane da alcuni ceti politici e delle loro clientele, più che strumento di difesa degli interessi dei cittadini e' divenuta causa dell'isolamento<sup>35</sup>.

Il superamento dell'attuale fase di smarrimento delle prerogative autonomistiche (esercitate, almeno in Sicilia, '*col cappello in mano*' per usare un'antica similitudine), compresse da crescenti misure di austerità e di uso spesso inefficiente delle risorse europee, non può sfociare nella soppressione della specialità.

Dalla crisi si esce soltanto ripensando e rilanciando l'Autonomia in modo responsabile e determinato, con "*i conti e le carte in regola*" e non certo rinunciandovi.

La situazione che la Sicilia deve affrontare, e con essa l'intero Meridione, impone interventi di perequazione e di fiscalità compensativa, investimenti infrastrutturali e tutela dell'insularità. Strumenti che possono dare un senso alla coesione nazionale e senza i quali essa rischia di essere compromessa.

Non si tratta di teorizzare un neo-separatismo ispirato a tempi, contesti e modelli sociali che non esistono più. Occorre, invece, prendere atto di una situazione economica e sociale che non può invertire la rotta senza strumenti straordinari che sono compatibili soltanto con forme ampie di autodeterminazione all'interno di un'Europa unita che rappresenti sempre più le Regioni, nella quale queste stesse si proiettano, tanto da far emergere l'efficace sintesi verbale "*diritto costituzionale regionale sull'Europa*" (*regionales Europaverfassungsrecht*)<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Ma e' anche vero che le spinte contrarie all'attuazione dell'autonomia, soprattutto sul piano finanziario, hanno prevalso rendendo così lo statuto incapace di dar corpo alle prerogative dell'autogoverno che ha (solo formalmente) attribuito ai siciliani. Ha remato contro anche la criminalità che ha sfruttato, traendone profitti illeciti, il peso del sottosviluppo ed il bisogno di lavoro, per schiacciare le speranze dei cittadini onesti, su tali questioni v. A.LA SPINA, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, 2005.

<sup>36</sup> In questa prospettiva si veda ancora P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, cit.

Di fronte al fallimento dell'Europa degli Stati e delle politiche di austerità che hanno provocato l'accentuarsi della crisi economica, aumentando diseguaglianze, disoccupazione e povertà, occorre puntare all'Europa delle Regioni, dei cittadini, dei territori; ed in questo senso vanno i forti segnali che provengono da Scozia e Catalogna.

I profondi mutamenti degli scenari istituzionali ed economici del Mediterraneo, le opportunità ed i vincoli scaturenti dal rafforzamento dell'integrazione europea, l'aggravarsi della condizione di divario economico-sociale rispetto al nord del Paese e del Continente, impongono così una concezione moderna e rinnovata della 'questione meridionale', che punti, con responsabilità e competenza, alla modernizzazione delle istituzioni regionali, all'autonomia fiscale per attrarre investimenti produttivi esterni all'area<sup>37</sup>.

3. Chi sostiene che l'autonomia speciale e' stata una grande occasione perduta per la Sicilia afferma una verità per molti aspetti condivisibile<sup>38</sup>, seppur non scevra da elementi di contraddizione. Pare, tuttavia, indiscutibile che l'istituto autonomista abbia offerto all'Isola alcuni strumenti che hanno consentito di crescere e svilupparsi, o anche semplicemente di rivendicare interventi e misure di sostegno che altre aree del sud hanno visto pesantemente ridurre, senza poter nulla opporre<sup>39</sup>.

L'apparato autonomistico, concepito ed utilizzato in termini di "antagonismo istituzionale", per assicurare alla Regione competenze, risorse e personale, e' divenuto causa di isolamento, smarrendo per strada l'obiettivo assegnatogli dai Padri dello Statuto di superamento del divario e di coesione economico-sociale

---

<sup>37</sup> Per una ricostruzione della genesi dello Statuto siciliano, tra gli altri, v. G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Ambrosini e Sturzo, La nascita delle regioni*, Bologna, 1988, 195 e ss. ed il mio lavoro, *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013, 8 e ss.

<sup>38</sup> Da ultimo si ricordino le valutazioni critiche di S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2012, 519 ss.

<sup>39</sup> E la giurisprudenza costituzionale del 2011-2013 sulla legge n. 42 del 2009 e s.m.i. e sulla normativa attuativa formatasi sui ricorsi delle regioni speciali questo dimostra agevolmente, in merito si rinvia a F. GALLO, *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/31012013\\_Gallo\\_Trieste.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/31012013_Gallo_Trieste.pdf)

Ed il divario, quest'enorme ed irrisolta frattura del Paese<sup>40</sup>, è rimasto lì, sostanzialmente immutabile, solo scalfito dagli interventi e dalle misure approntate ed adesso fortemente aggravato dalla pesante crisi finanziaria ed economica che attraversa ormai da anni il Paese.

Non essendo riuscita per tempo a rivendicare la piena autonomia finanziaria, quando sono state severamente ridotte le risorse aggiuntive<sup>41</sup> la Sicilia, come l'intero Mezzogiorno - assediata da una pressante domanda di sopravvivenza e da crescenti livelli di povertà - si è scoperta in preda ad una forte spinta migratoria, soprattutto giovanile ed intellettuale<sup>42</sup>, e ad una desertificazione industriale, dimostrando la sua incapacità non solo di autoriformarsi, ma anche semplicemente di adeguarsi al mutare delle situazioni<sup>43</sup>, ed entrando in una crisi nella quale non è agevole trovare via d'uscita<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Assai efficacemente descritta nel pregevole contributo di V. DANIELE, e P. MALANIMA, *Il Divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, 2011, *passim*.

<sup>41</sup> E quelle che questa destinazione hanno, come i fondi strutturali che sostituiscono ormai normalmente spesa per far fronte all'ordinario, in questo senso cfr. F. BARCA, *La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011*, relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale, in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/03/La-coesione-territoriale-in-italia-alla-fine-del-2011.pdf>, 5.

<sup>42</sup> Nel decennio 2001 al 2011, i comuni del Mezzogiorno con popolazione superiore a 150mila abitanti - dati dell'ultimo censimento - hanno perduto oltre 420mila abitanti, pari a una riduzione di circa il 13%: Napoli ha perso 42mila abitanti, Palermo 29mila; nel medesimo periodo i comuni del Centro-Nord hanno registrato un incremento demografico di oltre 500mila unità, con un aumento della popolazione di circa il 7%, complessivamente nel periodo indicato oltre 2,5 milioni di meridionali hanno lasciato i luoghi di nascita. Sul tema si veda più approfonditamente R. PADOVANI, *Presentazione* del numero monografico della "Rivista economica del Mezzogiorno" su "Questione urbana e Mezzogiorno", in [http://lnx.svimez.info/images/INIZIATIVE/2014/2014\\_04\\_29\\_acen/2014\\_04\\_29\\_padovani\\_testo.pdf](http://lnx.svimez.info/images/INIZIATIVE/2014/2014_04_29_acen/2014_04_29_padovani_testo.pdf)

<sup>43</sup> La SVIMEZ, la Fondazione Curella, la Fondazione Res negli ultimi rapporti sulla situazione economica del Sud hanno ampiamente dimostrato il drastico e progressivo declino dell'economia meridionale, che rischia di assumere più che probabili connotati di irreversibilità, si i vedano gli interventi degli esponenti di tali istituti di ricerca nel *Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall'emergenza economica e sociale*, Quaderni Svimez n. 41, Roma, 2014.

<sup>44</sup> Già nel 2012, le Regioni meridionali avevano subito complessivamente una riduzione del PIL del -3,2%, rispetto a quella media del Paese, che si aggiunge a quella dei quattro anni precedenti, accentuando drammaticamente il divario tra il nord ed il sud. La forte contrazione dei consumi delle famiglie (-4,2% al Sud, -2,8% al Centro-Nord), con il progressivo estendersi della soglia di povertà, la repentina caduta degli investimenti (-11% circa al Sud, -5,4% al Centro-Nord), la drastica riduzione delle esportazioni (in particolare quelle verso i Paesi UE), ma soprattutto il pesante abbattimento della spesa in conto capitale della pubblica amministrazione, che a fronte di un obiettivo dichiarato del 45% sul totale nazionale, si è ridotta dal 40,4% nel 2001 al 31,1% nel 2011, dimostrano così - laddove ve ne fosse la necessità - quanto sia infondata la rappresentazione di un sud percettore di finanziamenti pubblici improduttivi, cascame concettuale di stereotipi che trattaggiano quel Sud 'maledetto' descritto nel bel libro di V. TETI, *Maledetto Sud*, Torino, 2013

I crescenti vincoli del patto di stabilità e l'assai limitata possibilità di escludervi le spese per investimento e quelle per il cofinanziamento dei fondi strutturali, uniti ad una crisi economica che sta riportando il Mezzogiorno agli anni '50, impediscono anche il pieno impiego delle scarse risorse disponibili e questa tendenza si consolida nel 2013 e nel 2014. Con la conseguenza di determinare crescenti difficoltà di poter realizzare le politiche di investimento programmate a valere sui fondi comunitari e nazionali (FSC), mentre può con certezza prospettarsi che tali vincoli determineranno ricadute negative su più ampi territori del Paese anche sull'avvio della programmazione 2014-2020<sup>45</sup>.

Chi sostiene che l'Europa sia soltanto un'opportunità e non anche un rischio per la Sicilia ed il Mezzogiorno è destinato a ricredersi, soprattutto alla luce delle politiche economiche d'austerità che stanno soffocando l'economia del Mezzogiorno d'Italia come di tutta l'Europa<sup>46</sup>. Il *mix* di riduzione della spesa pubblica (soprattutto di quella per investimenti) ed incremento dell'imposizione fiscale su famiglie e imprese hanno così accentuato i processi di desertificazione imprenditoriale pur risalenti, determinando la riduzione dei salari, l'aumento del tasso di disoccupazione, la compressione dei profitti e l'incremento esponenziale dei fallimenti.

4. Invero, per quanto concerne il percorso del federalismo va condivisa la tesi di Luca Antonini il quale sostiene che nel Paese questo ha assunto, seppur tra accelerazioni e decelerazioni, la connotazione di una scelta ormai irreversibile<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Più in generale sul crocevia che si prospetta per le autonomie territoriali tra esigenze di contenimento dei costi e le crescenti domande di servizi dei cittadini in attuazione del c.d. '*Diritto al benessere*' e sulle refluenze che ciò determina sull'azione amministrativa cfr. A. CARULLO, *Diritto al benessere e crisi delle autonomie territoriali*, in [www.giust.amm](http://www.giust.amm) 2013.

<sup>46</sup> Regole farraginose che scaturiscono da una disciplina comunitaria eccessivamente minuziosa ed in alcuni casi addirittura difficilmente applicabile hanno fatto sì, ad esempio, che gli strumenti di finanziamento *Jeremie* e *Jessica* dopo più di tre anni della firma delle convenzioni tra la Regione siciliana e, rispettivamente, il FEI e la BEI, a causa della farraginosità delle procedure abbiano stentato a decollare, ancorché affidati a due istituzioni finanziarie dell'UE.

Accade poi che investimenti infrastrutturali, quali quelli sugli interporti a valere sulla programmazione europea, siano rimasti fermi per anni perché a Bruxelles qualcuno riteneva che un incentivo alla realizzazione di un'importante infrastruttura in un'area a sviluppo ritardato come la Sicilia, destinataria degli strumenti finanziari di coesione economica e sociale, potesse rappresentare un '*aiuto di Stato*' ed un pericolo al dispiegarsi della concorrenza.

<sup>47</sup> Efficacemente ricostruito in *Federalismo all'Italiana*, Venezia, 2013.

E' vero che la corsa parte da lontano, ed alcuni territori come la Sicilia con il suo statuto, ad esempio, avrebbero fatto meglio a chiederne con la dovuta forza l'immediata attuazione, anziché invocare “*interventi straordinari*” al centro col quale poi negoziare scambi in funzione di legittimazione (prevalentemente clientelare) delle classi dirigenti politiche, ma anche imprenditoriale e sindacali, le quali hanno replicato, sebbene con formule differenziate, forme di intermediazione parassitaria e di controllo sociale.

Certo, l'impresa di realizzare il federalismo partendo dal profilo fiscale è più agevole in territori connotati da omogeneità economico-sociale o in organizzazioni statuali giovani, dove la riscrittura delle regole avviene sotto spinte fortemente aggreganti. E' ardua, invece, in aree a statualità consolidata, soprattutto se connotate da forte (e risalente) divario economico-sociale<sup>48</sup>.

Gli sprechi nelle amministrazioni pubbliche, le clientele, i contributi a pioggia, le micro e macroruberie, le connivenze con la criminalità che caratterizzano il Mezzogiorno, sono oggetto di contestazione più che legittimamente. In altre parole si tratta di quella *path dependance* nella quale concorrono e si alimentano a vicenda 'istituzioni estrattive' ed 'esclusione sociale', perpetuando un circolo vizioso<sup>49</sup>.

Non può revocarsi in dubbio che il federalismo fiscale possa svolgere una funzione aggregante, e così potrà essere solo realizzando su di esso ampie ed articolate convergenze, ma è chiaro che una sua declinazione disaggregativa<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Per una compiuta analisi dei fondamenti del federalismo italiano si rinvia ad A.D'ATENA, *Between Spain and Germany. The history of models of Italian regionalism*, in <http://italianpaperpersonfederalism.issirfa.cnr.it/between-spain-and-germany-the-historical-models-of-italian-regionalism.html>

<sup>49</sup> Di cui parla, nel suo ultimo libro, E. FELICE, *Perché il sud è rimasto indietro*, Bologna, 2013, 217 e ss.

I benefici alla grande industria e finanza e quelli connessi alla remunerazione del debito pubblico, l'arricchimento creato dall'enorme evasione fiscale degli ultimi quaranta anni, l'asimmetria degli investimenti infrastrutturali che hanno riguardato le Regioni del nord non vanno parimenti sottaciuti.

Il federalismo fiscale - così come delineato nel 2009 che pure appare astrattamente equilibrato - deve basarsi su previsioni qualitative puntuali, muoversi su due gambe, la perequazione fiscale e quella infrastrutturale, tenere in conto l'esigenza di differenziazione, di gradualità, di proporzionalità, riuscendo a rendere tracciabili inefficienze e disfunzioni gestionali.

<sup>50</sup> Sul complesso percorso di realizzazione del federalismo, “*senza far saltare il banco*” e mantenendo unito il Paese si è abbattuta la tremenda crisi economica che, di fronte alle gravi emergenze finanziarie, ha solo narcotizzato le spinte in questo senso. Occorre tuttavia realisticamente chiedersi: ma il Paese che verrà fuori da una crisi economica senza precedenti ancora più diseguale, con un più approfondito divario tra nord e sud potrà gestire politiche di coesione e, nel contempo, puntare ancora al federalismo?

avrebbe effetti paralizzanti non solo sulle istituzioni, ma anche sul sistema economico dell'intero Paese<sup>51</sup>.

La perequazione infrastrutturale è imprescindibile, come quella fiscale, per rendere possibile il federalismo fiscale in termini aggreganti e competitivi<sup>52</sup> e più in generale per rafforzare il regionalismo italiano<sup>53</sup>.

Adesso, se si intende proseguire il cammino già intrapreso del federalismo fiscale, ma dovendolo inverare in un Paese ancor più diseguale, continuando a non affrontare seriamente il tema delle perequazioni (fiscale ed infrastrutturale), l'Italia rischierà di spaccarsi.

A questo riguardo occorre rifuggire da una ricorrente mistificazione assegnando un'efficacia salvifica ai fondi europei: pur restando impregiudicata la critica ad ogni inefficienza nell'utilizzo del fondo strutturali, quantitativamente la

---

<sup>51</sup> Certo è, almeno per le regioni meridionali, che tale obiettivo non potrà essere conseguito con le risorse già assegnate al sud con le risorse già Fas, adesso FSC, peraltro ridotte dalla manovra del 2010, e con i programmi europei. Neanche con quelli in gran parte non spesi a causa dei ritardi progettuali di *Ferrovie dello Stato*, *Anas*, *Autorità portuali* che dalle Regioni del Mezzogiorno acquisiscono a questo riguardo ingenti risorse finanziarie.

Né è prospettabile che gli stessi fondi insufficienti a tal fine siano utilizzati per finanziare al sud *ordinarie* politiche dello Stato (come la giustizia o la sicurezza) soprattutto quando per questo vengono "girate" al bilancio pubblico le risorse confiscate ai mafiosi, provenienti, in gran parte, dal pizzo e le sofferenze pagate da migliaia di cittadini del sud.

<sup>52</sup> Il federalismo va preso quindi sul serio, e su questo il confronto potrà essere costruttivo, le scorciatoie, invece, ne costituiranno le premesse del fallimento e la questione meridionale tornerà ad assumere toni drammatici nel tempo della globalizzazione e delle sue crisi, soprattutto economiche.

Da tempo si afferma che il sud non può essere un problema per il Paese, ma, al contrario, deve trasformarsi in un'opportunità, una risorsa. E non solo, come è stato negli ultimi 150 anni, poiché costituisce un grande sbocco per il mercato interno (un mercato da 20 milioni di persone che compra oltre un terzo dei prodotti fabbricati nel Nord) ma, soprattutto, perché può costituire il valore aggiunto per conseguire obiettivi di sviluppo economico e competitività internazionale per l'Italia.

La Banca d'Italia, d'altra parte, ha reiteratamente affermato che l'Italia deve crescere di più, e per questo è necessario che il Mezzogiorno recuperi terreno, ma negli ultimi trent'anni il divario Nord-Sud ha cessato di ridursi ed il Mezzogiorno è arretrato rispetto alle altre regioni europee per l'esiguità degli investimenti destinati dallo Stato. I cittadini del meridione, sono così italiani al 70%: infatti, hanno un reddito inferiore del 30% di quello medio nazionale e fruiscono di una dotazione infrastrutturale (porti, strade, ferrovie, aeroporti) inferiore in pari dimensione.

In merito sia consentito rinviare nuovamente alle più articolate considerazioni svolte nel mio già richiamato lavoro *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013, *passim*.

<sup>53</sup> Si veda ancora S. MANGIAMELLI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit., che evidenzia il vantaggio che un assetto autenticamente regionale determinerebbe su un Paese attraversato dal divario territoriale, ed infatti potrebbero "realizzarsi attività più confacenti alle condizioni storiche delle regioni meridionali, senza rinunciare agli stessi vantaggi che la globalizzazione offre anche alle regioni più sviluppate del nord. Una diversificazione delle decisioni pubbliche, tra nord e sud, oggi, non pare possibile solo attraverso gli interventi dello stato centrale, per due ragioni. In primo luogo, perché le decisioni di questo tendono alla realizzazione dell'uniformità giuridica, come appare evidente con la legislazione di ricentralizzazione dei poteri e con quella sui contenimenti della spesa pubblica; in secondo luogo, i poteri centrali hanno difficoltà a generare una responsabilità della classe politica locale e una consapevolezza delle problematiche e delle possibili soluzioni nell'opinione pubblica delle diverse regioni".

tesi non regge<sup>54</sup>. Nel frattempo la spesa statale per investimenti nel Mezzogiorno, imbrigliata da procedure lente e farraginose e da azioni politiche contraddittorie<sup>55</sup>, subisce riduzioni progressive (in dieci anni di oltre il 20%), in quel contesto opportunamente descritto come caratterizzato dalla 'scelta di non fare', con costi enormi per la competitività del Paese<sup>56</sup> facendo così perdere alla spesa comunitaria in molti casi il carattere della "aggiuntività".

Se si vuol affrontare con determinazione il nodo della crisi sistemica che attanaglia il Sud del Paese e, nel contempo, prendere il federalismo sul serio<sup>57</sup>, occorre ripartire dagli investimenti per la infrastrutturazione materiale ed immateriale al Sud ed in Sicilia, così come accaduto in Germania con il suo "Est"<sup>58</sup> (ed in soli 10 anni), creando le basi del successo economico di oggi.

Quel rilancio infrastrutturale per la Sicilia che invocavano già Franchetti e Sonnino<sup>59</sup> ma era il 1876, ed una decisa politica di incentivazione e fiscale di opportunità per gli investimenti produttivi e l'attrazione di nuove iniziative imprenditoriali.

---

<sup>54</sup> Un esempio per tutti: destinare le risorse necessarie a realizzare l'alta capacità (non velocità, attenzione) ferroviaria tra Palermo e Catania vale (circa 2,5 miliardi di euro) circa la metà dell'intero programma di sviluppo regionale della Sicilia 2007/2013. Si tratta di una sola infrastruttura...così facendo per recuperare il divario infrastrutturale della Sicilia (come detto circa il 30% in meno rispetto alla media nazionale) ci vorranno secoli. Svimez ha infatti calcolato, a mio avviso ottimisticamente, 400 anni cfr. *Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2012.

Ed a meno che i vincoli del patto di stabilità non costringano addirittura a definanziare l'opera per l'impossibilità della Regione di concorrere con il proprio contributo economico, pena l'applicazione di pesanti sanzioni finanziarie.

<sup>55</sup> G. VIESTI, P. LUONGO, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, in *StrumentiRES* - VI - n° 1 - Febbraio 2014

<sup>56</sup> G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni*, Bologna, 2013, 227 ss.

<sup>57</sup> Lo sfondo teorico si rinviene ancora in P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, cit., il quale, richiamando KLAUS STERN e la teoria sulla "pluralità del potere di direzione politica" (*Pluralität der politischen Leitungsgewalt*) nello Stato federale, evidenzia che, anche sotto il profilo epistemologico, la teoria mista dello Stato federale si afferma attraverso un modello pluralistico.

<sup>58</sup> Il confronto tra l'esperienza tedesca e quella italiana del Mezzogiorno dimostra come i due processi se da un lato sono accomunati da un'elevata dipendenza dall'intervento statale, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un modello di sviluppo autonomo, dall'altro diversamente da quanto accaduto nel Mezzogiorno, le regioni della Germania orientale beneficiano oggi di una dotazione infrastrutturale di elevatissimo livello; di un sistema legale efficiente ed efficace; di un capitale umano di elevata qualità, parzialmente ereditato dalla ex-DDR. J. C. MARTINES OLIVA, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, n. 51 - 7/2009, [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_51/QEF\\_51.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_51/QEF_51.pdf).

<sup>59</sup> *L'inchiesta in Sicilia di Franchetti e Sonnino*, Palermo, 2005

5. Una concreta prospettiva per ripensare forme di coesione e' certamente la fiscalità di vantaggio (o compensativa), e quindi il rafforzamento dell'autonomia finanziaria, di fronte alla drastica riduzione dei finanziamenti per interventi strutturali diviene, per aree periferiche quali Sicilia e Sardegna<sup>60</sup> gravate dai problemi dell'insularità, una delle possibili alternative<sup>61</sup>.

Come evidenziato recentemente, tra le aree d'Europa più dinamiche sul piano dell'attrazione degli investimenti vi sono la Scozia e la capitale della Catalogna<sup>62</sup>. Prova, laddove ve ne fosse la necessità, che le regioni d'Europa ove vi sono margini di autonomia fiscale (e dove peraltro tale autonomia si punta a rafforzare ancor di più) sono quelle più capaci di attrarre nuove iniziative imprenditoriali. In particolare nella disamina di tali aree con riguardo al Sud Europa non si rinviene nessun regione o città italiana (ma in prevalenza spagnole).

Ovviamente non si tratta solo di offrire vantaggi fiscali - essenziale anche la legalità, l'efficienza del sistema burocratico, dei servizi finanziari e delle infrastrutture - ma la particolare competitività di aree pur periferiche d'Europa dimostra quanto sia rilevante tale profilo<sup>63</sup>.

La Sicilia ha promosso negli anni passati alcune iniziative in tal senso: il credito d'imposta per gli investimenti<sup>64</sup> e, nell'ambito dell'iniziativa nazionale, le zone franche urbane<sup>65</sup>. Ma si tratta di misure che, in termini di dimensioni

---

<sup>60</sup> Come noto la Regione Sardegna ha sin qui portato avanti la proposta, non priva di rilevanti profili di problematicità, della zona franca regionale integrale, in tal senso si veda la delibera della giunta regionale 9/7 del 12 febbraio 2013, "*Attivazione della zona franca nel territorio dell'Isola di Sardegna e le sue isole minori circostanti*", in [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20130218090839.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20130218090839.pdf)

<sup>61</sup> P. Busetta, a cura di, *Fiscalità di vantaggio: motivazioni ed opportunità*, Napoli, 2013

<sup>62</sup> Cfr *Report di FDi European cities and regions of the future-2014* in <http://www.fdiintelligence.com/content/download/53088/1366403/file/European%20Cities%20and%20Regions%20of%20the%20Future%202014:15.pdf>

<sup>63</sup> A. Cuvà, P. Vignarelli, *L'Autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, in *Riv. Guardia di finanza*, 3-2010, 354 e ss.

<sup>64</sup> L.r. 17 novembre 2009, n.11 e l.r. 5 dicembre 2013, n. 21, per un'articolata analisi degli effetti economici di tale misura di incentivazione v. AA.VV., *Divari manifatturieri e strumenti di politica industriale*, Milano, 2013

<sup>65</sup> L. 27 dicembre 2006, n. 296 e d. l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv., con mod., dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, art. 37 nonché l.r. 12 maggio 2012, n. 11, art. 67.

finanziarie, vanno poco al di là di incentivazioni minimali o che, in alcuni casi, come per l'esenzione del pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive per le imprese giovanili e femminili, aventi sede legale nel territorio regionale, nei cinque anni successivi alla loro costituzione<sup>66</sup>, non hanno avuto applicazione per problemi di ordine finanziario posti dalla Ragioneria generale dello Stato.

Di fronte alla cronica incapacità di supportare l'ammodernamento infrastrutturale mediante investimenti pubblici congrui per garantire al Mezzogiorno il recupero del *gap*, ad esempio, una delle strade percorribili potrebbe essere la defiscalizzazione degli investimenti privati nella finanza di progetto<sup>67</sup> e, più in generale, delle misure di partenariato pubblico-privato<sup>68</sup>.

Offrire un nuovo impulso a questa importante forma di realizzazione partenariale di infrastrutture appare in effetti giustificato dalla circostanza che l'imprenditore che investe in infrastrutture<sup>69</sup> o servizi con destinazione pubblica possa godere di incentivazioni ulteriori rispetto alle forme ordinarie di contribuzione pubblica all'iniziativa (la cui entità, peraltro, risulta in media decrescente) con l'obiettivo di rilanciare istituti che, nonostante i crescenti profili regolativi offerti dal legislatore, ancora soffrono della forte restrizione del credito, delle incertezze dei mercati finanziari, dell'approssimazione della programmazione pubblica.

Occorre, quindi, rafforzare ed estendere a tutte le iniziative di finanza di progetto realizzate nel Mezzogiorno il percorso già avviato con la previsione

---

<sup>66</sup> L.r. 12 maggio 2011, n. 11, art. 13.

<sup>67</sup> Si vedano gli artt. 153 e ss. d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i. per un commento ai quali si rinvia per tutti a A. CARULLO, M. MACCOLINI, *La disciplina procedimentale della finanza di progetto come risultante dal terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. Trim. appalti*, 2009, 231 e ss. e R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, 185 e ss.

<sup>68</sup> In merito cfr. M. RICCHI, *Finanza di progetto nelle Regioni del Mezzogiorno. Competenze, strategie e strumenti di regolazione per attivare efficienti operazioni di partenariato pubblico-privato*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4/2012, 855 e ss. In generale sul partenariato pubblico-privato si veda di A. DI GIOVANNI, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012.

<sup>69</sup> Tale settore mostra difficoltà addirittura più pesanti di quelle già seriamente evidenziate nel comparto delle opere pubbliche, con una riduzione affatto rilevante degli importi di gara (-41%, nel 2012 e -34% nel 2013), prevalentemente riconducibile alle difficoltà di accesso al credito, che hanno determinato il crollo del mercato delle grandi infrastrutture di importo unitario elevato, e dalle criticità legate all'intero percorso decisionale, tecnico e realizzativo. Cfr. il rapporto CRESME-Unioncamere, *Tra crisi e ripresa - La strada dell'edilizia sostenibile e del Partenariato Pubblico Privato* [http://www.infopieffe.it/doc/PPP\\_Edilizia-sostenibile.pdf](http://www.infopieffe.it/doc/PPP_Edilizia-sostenibile.pdf)

dell'art. 18 della l. 12 novembre 2011, n. 183 e lentamente intrapreso dopo i vincoli posti dal CIPE con la *Direttiva in materia di attuazione delle misure di compensazione fiscale previste dall'articolo 18 della legge n. 183/2011*<sup>70</sup>.

Va infine ricordato che, giusta l'art. 33 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod., dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, modificato dall'art. 19, terzo comma, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod., dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, sono state novellate le disposizioni sulla defiscalizzazione<sup>71</sup> delle “*nuove opere infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale*” e con il fine di garantirne il riequilibrio del piano economico finanziario<sup>72</sup> prevedendo, in particolare - sempre in via sperimentale e limitando tale beneficio alle, la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2016 - che per la realizzazione, con contratti di partenariato pubblico-privato, di infrastrutture strategiche di importo superiore

---

<sup>70</sup> Sul tema si veda la Delibera n. 1/2013 del 18 febbraio 2013.

Con la disciplina in argomento si è introdotta la defiscalizzazione delle imposte sui redditi, dell'Irap, dell'Iva e la compensazione del canone concessorio pur nel rispetto di taluni vincoli. L'ambito di applicazione del beneficio è limitato alle grandi opere strategiche della legge obiettivo, con esclusione di ogni calibratura territoriale o tipologica di opere; vengono escluse dall'ambito di applicazione le opere già affidate e in esercizio per le quali l'investimento sia stato completato, vi rientrano, invece, le nuove opere e quelle già affidate o in corso di affidamento *'nel caso in cui risulti necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico-finanziario'*; infine, sono state dettate norme sulle modalità di calcolo del tetto della contribuzione pubblica rispetto al costo dell'opera.

La norma, più precisamente, dispone che il contributo a fondo perduto erogato dall'organismo pubblico per garantire il raggiungimento dell'equilibrio del Piano economico-finanziario, possa essere sostituito, integralmente o parzialmente, da agevolazioni da utilizzarsi anche cumulativamente da parte dalle imprese affidatarie di una concessione di costruzione e gestione di infrastrutture.

<sup>71</sup> In tal senso si ricordi la clausola n. 20.284 dell'allegato A del Regolamento UE, 21 maggio 2013, n. 549, che istituisce il Sistema europeo dei conti 2010 «*SEC 2010*», le cui previsioni saranno operative dal settembre 2014. Da ciò discende, in generale, che un finanziamento maggioritario, garanzie che coprono una maggioranza del finanziamento, o clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore indicano l'assenza dell'effettivo trasferimento di detti rischi.

Sul previgente regime v. L. MARTINIELLO, *Analisi dei rischi nelle partnership pubblico-private e riflessi contabili della decisione Eurostat 2005*, in G.F. CARTEI, M. RICCHI, *Finanza di progetto. Temi e prospettive*, Napoli, 2010, 589 e ss.

<sup>72</sup> Le agevolazioni riguardano la compensazione del contributo con le imposte sui redditi, l'Irap o il credito IVA generati durante il periodo di concessione, in alternativa il riconoscimento al concessionario di un contributo in conto esercizio pari all'ammontare del canone di concessione

ai 200 mn. € che non prevedono contributi pubblici a fondo perduto, il contraente possa accedere alle misure di defiscalizzazione<sup>73</sup>.

Si tratta di possibili soluzioni alla *empasse* di istituti, pur assai complessi, che potrebbero così incentivare la realizzazione di alcune infrastrutture nel Mezzogiorno, rendendo profittevoli iniziative altrimenti prive di ritorno sull'investimento o con un effetto finanziario eccessivamente dilatato nel tempo.

Senza misure di promozione della crescita innovative e coerenti con le strategie europee di coesione il Sud - sempre più povero e più vecchio - è destinato all'oblio e le sue autonomie, riformate o meno (ma a quel punto importa poco), ad amministrare un'agonia.

---

<sup>73</sup> Che prevedono un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera. Le misure riguardanti le opere strategiche in questione vanno ritenute comunque alternative a quelle previste dal citato art. 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183 e "*sono riconosciute in conformità alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*". Tuttavia, quel che certamente va superato, laddove si intenda utilizzare più estensivamente tali incentivi nel Mezzogiorno per rilanciarne l'infrastrutturazione, è il riferimento alla non sostenibilità del piano economico finanziario ed all'esclusione di iniziative ammesse a contributi pubblici a fondo perduto, quali presupposti essenziali per accedere alle misure di defiscalizzazione. In tal guisa, abbandonato siffatto criterio che postula una specificità di progetto, e preso invece finalmente atto di una peculiarità di area economica, gli unici limiti da rispettare sarebbero quelli scaturenti dalle regole *Eurostat* alla stregua delle quali l'impatto fiscale dispiegato nel tempo va contabilizzata quale equivalente del contributo pubblico teorico che comunque non può cumulativamente superare il 50% del costo dell'opera, ed infatti i rischi e i benefici spettano all'operatore se il rischio di costruzione e i rischi di domanda o di disponibilità siano stati effettivamente trasferiti.