Raffaella Cristiano

Il processo di regionalismo differenziato come rafforzamento delle identità territoriali o rischio di disgregazione? L' iniziativa della Regione della Campania

1. L' avvio del regionalismo asimmetrico nella proposta della Campania

Sino alle recenti richieste di maggiori competenze avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, il disposto costituzionale dell'articolo 116, terzo comma, sul regionalismo differenziato non aveva trovato attuazione né applicazione, nonostante alcuni tentativi passati, falliti prevalentemente per ragioni politico-istituzionali[1].

Mentre il Veneto e la Lombardia hanno avviato, in un primo momento, le fasi di consultazione del territorio attraverso l'istituto referendario e, solo in un secondo momento, i negoziati con il Governo[2], l'Emilia-Romagna, anche in forza dell'intervento chiarificatore della Corte costituzionale[3], ha seguito il percorso più semplice della proposta

1 Le cause della mancata attuazione dell'art. 116, comma 3, vengono richiamate dai proff. MANGIAMELI e D'ATENA nel *Resoconto Stenografico dell'Indagine conoscitiva presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, del 6 febbraio 2018, p. 6 ss. Per una puntuale ricostruzione dei precedenti tentativi di richiesta di maggiore autonomia da parte di alcune regioni v. L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.,* in «Rivista AIC», 4/2018, p. 331 ss.

2 Le motivazioni alla base della richiesta di riconoscimento di poteri più ampi delle due Regioni sono diverse essendo, quella del Veneto, maggiormente riconducibile ad un istanza culturalmente secessionista e di vera e propria specialità rispetto alla situazione della Lombardia che rivendica soprattutto una posizione di rilievo nel sistema economico, L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 321 ss.

3 Corte cost., sentenza n. 118 del 2015, punto 8.3 del *Considerato in diritto*, che ha chiarito che il referendum consultivo regionale si colloca in una fase anteriore, esterna ed eventuale rispetto al procedimento dell'art. 116 Cost., comma 3, configurandosi come giuridicamente autonomo e

diretta al Governo. La fase preliminare delle trattative si è conclusa il 28 febbraio 2018 con la firma di tre pre accordi pressoché uniformi[4]. La fase successiva, con la conclusione di una vera e propria intesa tra Governo ed esecutivi regionali, è attualmente ancora in corso[5].

Sulla scorta delle iniziative delle Regioni del Nord anche i Consigli delle altre Regioni ordinarie[6], tra i quali quello della Campania - peraltro unica Regione del Meridione - hanno conferito mandato al Presidente della Giunta di avviare le trattative con il Governo[7]. I Consigli delle restanti Regioni del Sud - Basilicata, Calabria e Puglia - si sono limitati, invece, ad adottare documenti di indirizzo informali, per un preliminare lavoro di ricognizione in vista di un eventuale percorso di autonomia differenziata.

Probabilmente dette iniziative sono state intraprese, in alcuni casi, con atteggiamento più imitativo che realmente propositivo, ma vanno interpretate anche, in un clima di diffusa preoccupazione, come reazione al timore di vedersi penalizzate rispetto alle Regioni promotrici tanto in ordine alla perdita di equivalenti opportunità di sviluppo, quanto alla conseguente riduzione di risorse finanziarie loro destinate.

non necessario rispetto ad esso.

4 Per un approfondimento si veda il DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto,* XVII legislatura, novembre 2017, n. 565.

5 Nel Dossier del Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato,* XVIII legislatura, del marzo 2019, n. 104/1, si dà conto dello stato in corso delle trattative e delle fasi ulteriori di sviluppo del processo avviato dalle tre Regioni del Nord, compreso il richiamo all'orientamento del Governo e alla posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che emerge dal documento '*Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*' approvato nella seduta del 18 ottobre 2018.

6 Si tratta delle Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria con le quali il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. Tra queste, le Regioni Umbria e Marche hanno deciso di procedere congiuntamente nel percorso di regionalismo differenziato, in ragione di una antica e positiva cooperazione maturata tra le stesse in passato in vari settori.

7 Soltanto l'Abruzzo e il Molise non hanno avviato iniziative formali per la procedura ex art. 116, terzo comma, Cost.

Un quadro completo delle iniziative regionali che hanno intrapreso il percorso di regionalismo differenziato è contenuto nel dossier del Servizio Studi del Senato del luglio 2018, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo* e, più di recente, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, XVIII legislatura, del marzo 2019, cit.

A favore delle Regioni meridionali, in alcuni casi, si è parlato di un processo di differenziazione che, più che essere volto a richiedere maggiori competenze e funzioni aggiuntive, sul modello del regionalismo differenziato delle Regioni del Nord, dovrebbe tendere ad ottenere specifici interventi straordinari di sostegno da parte dello Stato per superare il *deficit* infrastrutturale e di servizi e per valorizzare le potenzialità e i punti di forza dei territori locali[8].

Il Consiglio regionale campano, il 30 gennaio 2018, ha approvato una mozione[9] con la quale ha impegnato gli organi della Regione ad intraprendere con il Governo tutte le iniziative utili all'avvio delle trattative di autonomia differenziata, individuando gli ambiti della sanità - nonostante le croniche criticità finanziarie in tale campo - dei beni culturali e paesaggistici e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e poi facendo un generico riferimento ad ulteriori materie "*che verranno individuate nel corso del procedimento istruttorio*".

Nel resoconto integrale[10] del dibattito che ha accompagnato l'approvazione di detto provvedimento risultano delineate le opportunità che l'avvio di un tale processo potrebbe assicurare al territorio campano. In primo luogo, certamente, quella di poter usufruire di maggiori risorse finanziarie corrispondenti a competenze più ampie, consentendo alla Campania di assumere, in tale prospettiva, un ruolo politicamente rilevante tra le Regioni meridionali.

Nel documento si enuncia l'intento di superare la logica della spesa storica per la quale chi ha avuto di più e speso di più nel passato continua ad ottenere maggiori risorse anche nel futuro, meccanismo che certamente condannerebbe il Sud a permanere nelle sue difficoltà. Attraverso la richiesta di competenze legislative differenziate in ambiti cruciali per lo sviluppo del territorio, nel dibattito viene anche

8 L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3*, Cost., cit., p. 358.

9 Mozione "*Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della regione Campania*" (Reg. Gen. N. 270/4).

10 Consiglio regionale della Campania, *Resoconto integrale della Mozione "Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della Regione Campania" (Reg. Gen. N. 270/4),* Seduta n. 73, 30 gennaio 2018.

fatto richiamo alla volontà di cogliere una preziosa opportunità per valorizzare le vocazioni territoriali e le capacità di governo, nell'ottica di un recupero delle tradizioni e del patrimonio culturale locale e di uno sviluppo economico e sociale che, in definitiva, rafforzi l'identità culturale della Regione.

Del resto, è la stessa logica della differenziazione, insita nell'art. 116, comma terzo, Cost. a postulare la vocazione, da parte delle Regioni, ad ottenere maggiori competenze in ordine alla valorizzazione delle peculiarità del proprio territorio o del proprio assetto produttivo.

Potrebbe essere questa un'occasione per la Regione Campania per recuperare e preservare, ad esempio, alcune tradizioni locali, quali quelle artigiane, artistiche e manifatturiere dei territori locali che, anche attraverso un coordinamento con il sistema della formazione professionale, e in coerenza con le specificità dei sistemi produttivi territoriali, sarebbe in grado di valorizzare il ricco patrimonio artistico e culturale regionale, creando nuove opportunità di occupazione e qualificando il settore turistico. In modo analogo, attraverso un percorso di competenze aggiuntive, si potrebbero meglio gestire le grandi potenzialità del territorio quali le bellezze paesaggistico-ambientali, i siti archeologici, le riserve naturali, le eccellenze enogastronomiche e culturali ecc.

Al di là della mera dichiarazione di intenti, dall'indubbio rilievo politico, nel provvedimento campano si prevede la futura predisposizione tanto degli obiettivi generali che si intendono perseguire quanto delle proposte concrete da attuare, che dovrebbero essere definite nel corso del procedimento istruttorio e che consentiranno di condurre, al pari di alcune iniziative promosse da altre Regioni, eventuali studi di settore sulle potenzialità territoriali di sviluppo economico e del mercato del lavoro, oltre che dei servizi, al fine di inquadrare la situazione economica, demografica e istituzionale della Regione: analisi che appare indispensabile per poter partecipare al tavolo delle trattative con il Governo disponendo di un progetto articolato e costruttivo.

In una successiva lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della Regione ha annunciato l'imminente formulazione di una proposta di accordo preliminare e di intesa sulla

base dell'atto di indirizzo consiliare del 30 gennaio 2018 e ha chiesto di essere ascoltato dal Governo nell'ambito del procedimento instaurato dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ex art. 116, terzo comma, Cost.[11]

In vista di tale obiettivo, e in concomitanza con la data fissata per la firma delle intese tra Governo ed esecutivi di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, il Consiglio Regionale della Campania ha approvato, in data 5 febbraio 2019, un ordine del giorno sul "Regionalismo differenziato", nel quale si condividono e si sostengono le iniziative della Giunta e dello stesso Consiglio regionale finalizzate a rappresentare, ai tavoli interregionali e nei momenti di confronto con il Governo nazionale, la preoccupazione che il percorso avviato dalle Regioni settentrionali possa tradursi in una poco ragionevole redistribuzione di risorse tra le diverse aree territoriali fino al punto da ledere la stessa unità nazionale, auspicando nel contempo che le problematiche inerenti l'autonomia e l'attuazione del regionalismo differenziato siano gestite con equilibrio ed equità.

Nel documento emergono i principi ispiratori del modello campano di regionalismo asimmetrico[12]: il Consiglio sollecita il Governo ad audire la Regione Campania in via preventiva in ordine al procedimento promosso dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, ai sensi dell'art. 116; a promuovere nelle sedute tematiche un ampio confronto e coinvolgimento delle forze politiche, delle parti sociali e del mondo culturale scientifico ed associativo anche in raccordo con le altre Regioni del Mezzogiorno; a promuovere un'autonomia ripartita, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione, perché la Campania, nel rispetto dei principi di solidarietà nazionale, sanciti dall'art. 119 della Costituzione, promuova un'apposita intesa con il Governo volta a garantire ulteriori forme e condizioni particolari di

11 http://www.regione.campania.it/assets/documents/lettera-de-luca-a-presidente-consiglio.pdf.

12 Come risulta dal resoconto della seduta del Consiglio regionale n. 118 del 5 febbraio 2019. Si veda altresì il comunicato stampa pubblicato sul sito della Regione: http://www.consiglio.regione.campania.it/portal/page?_pageid=33,10033&_dad=portal&_schema=PORTAL&i=2_1&com=21283

autonomia; ad individuare, anche in esito allo sviluppo del confronto, le specifiche materie per le quali sarà promossa l'intesa con il Governo nell'ambito di quelle previste dall'art. 116 della Costituzione; a chiedere al Governo, nelle more della definizione dell'intesa di cui all'art. 116 della Costituzione, di non assumere azioni tali da ridurre le risorse già assegnate alla Regione Campania in attuazione di norme statali ed atti di programmazione pluriennale e a ripristinare l'assegnazione delle risorse già sottratte.

Altro evento significativo relativo al processo di autonomia differenziata promosso dalla Regione Campania è corrisposto all'incontro del 7 marzo 2019, avvenuto tra il Presidente della Regione Campania De Luca ed il ministro per gli Affari regionali Stefani e i governatori delle Regioni Lombardia e Veneto, in occasione del quale il governatore campano ha espresso i timori derivanti dalla richiesta di maggiori competenze avanzata dai rappresentanti delle Regioni del Nord.

Nell'ambito del più ampio confronto delle parti sociali e del mondo culturale, scientifico ed associativo, numerose sono state le iniziative intese a segnalare le criticità del processo in atto[13]: tra le tante, quella intrapresa dagli industriali di Napoli e dagli accademici dell'Università Federico II con la formulazione di una propria proposta di autonomia differenziata, inviata alle Camere e alla Presidenza del Consiglio, con la quale è stata richiesta la preliminare definizione dei livelli

13 In particolare si segnala l'iniziativa "*Non voltatevi dall'altra parte*" un manifesto/appello contro il processo di regionalismo differenziato in atto, che società civile, docenti universitari, economisti e scrittori rivolgono ai parlamentari del Sud e ai cittadini "perché non fingano di non vedere" e in cui si denuncia "un'attuazione incostituzionale della previsione costituzionale del regionalismo, che da fattore di coesione nazionale si muterebbe in fattore di disgregazione del Paese".
In un'altra iniziativa analoga, trenta costituzionalisti, in un documento predisposto dal prof. PATRONI GRIFFI, e sottoscritto anche da tre presidenti emeriti della Corte costituzionale, hanno fatto appello al Capo dello Stato e ai presidenti di Camera e Senato esprimendo forti "preoccupazioni per le modalità di attuazione finora seguite nelle intese sul regionalismo differenziato e per il rischio di marginalizzazione del ruolo del Parlamento, luogo di tutela degli interessi nazionali", chiedendo la garanzia di adeguato coinvolgimento "del Parlamento, anche rispetto alle esigenze sottese a uno sviluppo equilibrato e solidale del regionalismo italiano, a garanzia dell'unità del Paese".

essenziali delle prestazioni in ordine a ciascuna delle competenze già assegnate o da trasferire agli enti locali; la realizzazione di una completa perequazione; la previsione legislativa di un sistema di monitoraggio pubblico, che consenta al Governo di sostituirsi tempestivamente agli organi delle Regioni e degli Enti locali a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni; un ruolo del Parlamento nel monitorare e correggere il sistema federale, qualora non sia assicurato il rispetto dei principi di uguaglianza sostanziale e di solidarietà.

Anche sul piano del coinvolgimento delle forze politiche sono state avviate iniziative volte a dare una risposta concreta a quelle promosse dalle Regioni del Nord e a cogliere un'occasione di crescita e di sviluppo per il Meridione. In tale direzione si è mossa la proposta, avanzata nella primavera 2018, di raccogliere le firme necessarie per l'indizione di un referendum consultivo inteso a richiedere l'istituzione di una Macroregione autonoma del Sud. Il Comitato referendario per tale istituzione ha depositato ufficialmente, presso la segreteria generale del Consiglio Regionale della Campania, i quesiti referendari[14] riguardo ai quali verrà chiesto ai cittadini campani l'adesione per indire il referendum consultivo.

Attraverso la cooperazione rafforzata tra Regioni, in attuazione del disposto dell'articolo 117, ottavo comma, Cost., la Macroregione del Meridione dovrebbe comprendere tutte le Regioni del Sud (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Campania) in quanto accomunate, pur nelle differenze di ciascun territorio, non solo da ragioni identitarie storiche ma anche da contingenze economiche e sociali. Tale progetto ha previsto anche l'istituzione di un'Agenzia per gli investimenti nel Sud al fine di creare una zona economica speciale comprendente tutto il Meridione, volta ad attrarre investimenti utilizzando i benefici

14 Il primo quesito recita: "Volete voi che la Regione Campania intraprenda tutte le iniziative istituzionali necessarie per ottenere dallo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 116, comma terzo, della Costituzione, in tutte le materie indicate dalla predetta disposizione?". Il secondo, invece "Volete voi che la Regione Campania stipuli con le altre Regioni dell'Italia meridionale continentale tutte le intese necessarie, ai sensi dell'art. 117, ottavo comma, della Costituzione, per l'esercizio unitario, anche attraverso l'istituzione di organi comuni, delle funzioni di propria competenza?".

fiscali previsti dall'Unione Europea nell'ambito della programmazione 2021- 2027[15].

2. L'autonomia asimmetrica tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione

Con il modello del regionalismo differenziato la riforma del Titolo V introduce nella Costituzione, pur nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica e dei principi della finanza pubblica, la possibilità che si affermi una nuova, particolare categoria di Regioni (in alcuni casi si è parlato addirittura di un *tertium genus*[16]); categoria che presenta caratteristiche peculiari tali da distinguerla tanto dal modello delle Regioni ordinarie che da quello delle Regioni a Statuto speciale: dalle Regioni ordinarie, per le maggiori competenze e risorse finanziarie ad esse riconosciute; da quelle a Statuto speciale perché, pur godendo esse di maggiori forme di autonomia, le Regioni ad autonomia differenziata afferiscono in ogni caso al sistema delle Regioni ordinarie.

La previsione di un modello di regionalismo asimmetrico, che nel nuovo Titolo V Cost. si pone nel solco di un generale ampliamento di competenze a favore delle Regioni ordinarie, anche attraverso l'inversione del criterio di attribuzione delle funzioni legislative ex art. 117 Cost., di fatto potrebbe determinare, se inverata, un avvicinamento delle Regioni ordinarie al sistema di quelle speciali[17], così accogliendosi le istanze di maggiore autonomia e di decentramento provenienti da

15 P. MARANO, *Sud, parte la raccolta firme per referendum autonomia: nel comitato Caldoro e Quagliariello*, il Mattino, Martedì 10 Aprile 2018.

16 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 «Forum di Quaderni Costituzionali», 31 maggio 2018, il quale dà conto della scarsa inclinazione, da parte della dottrina prevalente, all'utilizzo di tale espressione per configurare le Regioni ad autonomia differenziata, citando a tal proposito, ad esempio, F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in «Federalismi.it,» 2018.

17 A. D'ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in «Rivista AIC» 4/2014. Si parla di specialità diffusa in G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie,* Torino, 2001, p. 47.

parte dei territori regionali[18].

La configurazione di Regioni ad autonomia differenziata[19], rispondente in sé ad una logica competitiva per il riconoscimento di funzioni aggiuntive, si colloca in un quadro complessivo, tracciato dal legislatore costituzionale del 2001, fortemente connotato dal modello collaborativo operante non soltanto tra Regioni, Stato ed Enti locali, attraverso i meccanismi della sussidiarietà e della leale collaborazione, ma anche tra le Regioni stesse, attraverso la previsione della ratifica di intese volte a migliorare l'esercizio delle proprie funzioni[20]. Modelli in qualche modo interdipendenti e complementari tra loro, giacché un rapporto esclusivamente competitivo tra i vari livelli territoriali favorirebbe il prevalere di tendenze centrifughe e condurrebbe, inevitabilmente, alla disgregazione, mentre un modello eccessivamente uniformante creerebbe un centralismo parificatorio lesivo del principio di autonomia e tale da impedire l'espressione delle vocazioni territoriali locali.

La compresenza nel disegno costituzionale delle due logiche - cooperativa l'una, competitiva e garantista l'altra - si riflette nella stessa formulazione dell'art. 5 Cost. che esprime la costante dialettica tra istanze unitarie, ispirate al principio della leale collaborazione[21], e tendenze al decentramento.

Il disposto dell'art. 5 Cost., come principio fondamentale che regola i rapporti tra centro ed autonomie, rappresenta il confine entro il quale il processo del regionalismo differenziato può legittimamente attuarsi, a condizione che si mantenga nell'argine del rispetto dei principi fondamentali di unità ed indivisibilità della Repubblica, che si

18 T. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in «Rivista AIC».

19 Sulla base di un percorso legislativo complesso descritto al terzo comma dell'art. 116: *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.*

20 Ex art. 117, comma 8, Cost.

21 Come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 19 e 242 del 1997.

sostanziano nella effettiva garanzia di livelli essenziali, uniformi e non disomogenei sul territorio nazionale, di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nella *ratio* di un generale principio di perequazione tra i diversi territori e comunità e in quello di coesione economico-sociale, espressione del dovere di solidarietà costituzionale.

L'attuale avvio del processo di regionalismo asimmetrico, su impulso di alcune delle Regioni più sviluppate del Nord, e la stessa prospettiva di un'attuazione concreta di quel modello nel nostro ordinamento, pongono una serie di questioni cruciali in ordine al rischio di un aumento del divario e delle differenze sociali ed economiche, già attualmente significative, tra Nord e Sud e tra aree ricche e aree sottosviluppate del Paese, nonché in relazione alla effettiva garanzia, da parte dello Stato, che risultino assicurati livelli uniformi di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Sotto questo profilo è l'art. 120, comma 2, Cost. che conforma il riconoscimento di competenze differenziate e di risorse finanziarie aggiuntive al parametro della tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica del Paese e, in particolare, alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni[22]. Allorché le differenze di sviluppo economico e di ricchezza tra le diverse aree del Paese si traducono nell'impossibilità di garantire le medesime prestazioni sull'intero territorio nazionale, soprattutto negli ambiti della sanità e dell'istruzione, sarebbe la stessa unità della Repubblica a risultare compromessa.

Il timore di una lesione dei principi di perequazione e di garanzia uniforme dei diritti fondamentali appare giustificato dal contenuto delle proposte avanzate dal Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, animate tutte dall'intento del recupero del residuo fiscale, intese cioè a recuperare, attraverso la redistribuzione delle risorse statali, la differenza tra quanto quei territori regionali hanno corrisposto allo Stato sotto forma di gettito fiscale e quanto si sono visti restituire in termini di

22 In tal senso v. 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.it (nov. 2017).

servizi e investimenti[23], con la rivendicazione, quindi, di maggiori risorse finanziarie in virtù del loro maggiore gettito fiscale.
In contrasto con una simile lettura del residuo fiscale, il Rapporto SVIMEZ 2018[24] pone l'accento sulla differenza tra tributi regionali e tributi erariali: se i primi sono destinati alle esigenze del territorio, con il gettito erariale si realizza, invece, l'azione perequativa dello Stato che, attraverso la redistribuzione delle risorse, opera a favore di tutti i cittadini delle fasce di reddito più basse, delle Regioni del Nord come del Sud, nonostante il gettito fiscale del Nord risulti più consistente rispetto a quello del Sud per effetto dei divari di reddito e della progressività del sistema fiscale[25].

Nel Rapporto si evidenzia, inoltre, la stretta interdipendenza economica tra le due macroaree del Nord e del Sud del Paese, per cui i flussi di spesa a vantaggio del Mezzogiorno determinano ricadute positive anche sulle Regioni settentrionali; a conferma di ciò in esso giustamente si enuncia che *"il Mezzogiorno è un primario mercato di sbocco dell'industria settentrionale; il risparmio meridionale è impiegato per finanziare investimenti meno rischiosi e più redditizi nel Centro-Nord; l'emigrazione di giovani meridionali in formazione o con elevate competenze già maturate alimenta l'accumulazione di capitale umano nelle regioni settentrionali"*[26].

Alla luce di tali considerazioni, il presupposto per l'attuazione di un vero processo autonomistico, virtuoso e ispirato a principi di solidarietà, appare la prioritaria e preventiva definizione, da parte dello

23 F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 6 novembre 2018, p. 9.
24 *Rapporto SVIMEZ 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, 2018. Un' analisi approfondita del tema e delle sue criticità viene condotta da A. GIANNOLA, Stornaiuolo G., *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2/2018, p. 5 ss
25 "La perequazione che viene attuata attraverso i residui fiscali non è di tipo "orizzontale". Non esiste nessuna Regione "donante" ma è lo Stato che raccoglie le imposte erariali, più elevate nelle Regioni del Centro-Nord per effetto dei divari di reddito e della progressività, caratteristica del sistema fiscale italiano, che permette di finanziare programmi e politiche di spesa in misura non drammaticamente differenti in tutto il territorio nazionale", *Rapporto SVIMEZ 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit. p. 30.
26 *Rapporto SVIMEZ 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit.

Stato, dei fabbisogni nazionali[27] di diritti fondamentali quali l'istruzione, l'assistenza, la sanità, la sicurezza e l'effettiva attuazione di un sistema perequativo basato su fabbisogni *standard* e capacità fiscale[28], così che possa essere superato il criterio della spesa storica per il finanziamento dei livelli essenziali. Ciò al fine di garantire un corretto funzionamento del sistema di redistribuzione delle risorse statali tra le Regioni e di assicurare pari opportunità tra le comunità territoriali e pari diritti tra i cittadini italiani, evitando che la richiesta di funzioni e risorse aggiuntive ex art. 116, comma 3, Cost. determini un ulteriore aumento del divario tra i territori, a danno di quelli dotati di minore capacità fiscale per abitante.

Appare auspicabile raccogliere davvero la sfida dell'autonomia, nella consapevolezza, però, che l'autonomia è essenzialmente una sfida che presuppone, per un verso, un'adeguata capacità politica di programmazione e di attenta gestione amministrativa, tanto in ordine all'efficienza dei servizi e delle politiche quanto alla qualità e al rigore della spesa pubblica, e che necessita, per altro verso, di una forte presenza dello Stato centrale tale da impedire squilibri e tendenze centrifughe in uno ad una parallela azione positiva dei pubblici poteri volta a rimuovere, attraverso le forme di finanziamento ex art. 119 Cost., quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono a tutti di godere di uguali *chances* e prestazioni sociali, nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale.

27 Come prescrive la legge n. 42 del 2009, rimasta sostanzialmente inapplicata, che, in materia di finanziamento dei fondi di perequazione territoriale e a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, stabilisce la previa determinazione di fabbisogni standard ed il criterio dei costi *standard*, in grado *"di consentire una misurazione in termini omogenei del costo delle funzioni nell'erogazione delle prestazioni, eliminando le eventuali spese aggiuntive delle inefficienze che si sono manifestate nei differenti contesti geografici del Paese", Rapporto SVIMEZ 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno,* cit., p. 31.

28 S. PIPERNO, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico?*, in «Centro Studi sul Federalismo», Commento n. 123 - 23 gennaio 2018.