

**LE REGIONI TRA UNIFORMITÀ E DIFFERENZE:  
AUTONOMIA RESPONSABILE O EGOISMI DEI TERRITORI?**

**IDA ANGELA NICOTRA**  
(Professore ordinario di Diritto costituzionale,  
Università degli Studi di Catania)

Data di pubblicazione: 1 marzo 2019

Il processo di attuazione della previsione contenuta nell'art. 116, comma terzo della Costituzione apre la stagione del regionalismo differenziato. Con legge ordinaria il Parlamento può attribuire alle Regioni «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» sulla base di un'intesa tra lo Stato e la regione interessata, secondo quanto stabilito con la novella del Titolo V.

La norma sul regionalismo “*diseguale*” è rimasta per lungo tempo dormiente, solo nel 2018, sul finire della XVII legislatura, su iniziativa delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si è giunti alla definizione di tre distinti accordi “preliminari”, ciascuno sottoscritto dal Governo e dal Presidente della Regione interessata<sup>1</sup>. Tali accordi contengono i principi generali, la metodologia e un elenco di materie da trasferire alle Regioni.

L'intesa ha durata decennale, potendo essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, «*qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione*». In sede di pre-intesa è stato anche previsto un sistema di finanziamento, sganciato gradualmente dalla spesa storica e rimodellato sulla base dei costi standard ridefiniti «*in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale*» (art. 4 c. 1, lett. c) delle pre-intese).

Il regionalismo differenziato costituisce uno dei punti qualificanti del programma di Governo della XVIII Legislatura, intenzionato ad

---

<sup>1</sup> Cfr., A. MORELLI, *Commento all'art. 116*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, parte II, Bologna 2018, 328.

assecondare i processi in atto, nei confronti delle Regioni che ne facciano richiesta<sup>2</sup>.

La circostanza che la domanda di maggiore autonomia sia pervenuta, fino ad oggi, dalle tre Regioni che nel complesso producono quasi il 40% del PIL nazionale e che presentano il più alto reddito medio pro-capite sembrerebbe avvalorare la tesi che anche<sup>3</sup> in Italia vi sia il pericolo concreto che si realizzi la c.d. secessione dei ricchi<sup>4</sup>.

D'altra parte, il fatto che altre sette Regioni ordinarie, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito l'incarico al Presidente per avviare il negoziato sul regionalismo differenziato e che altre tre (Basilicata, Calabria e Puglia) hanno assunto iniziative preliminari in tal senso<sup>5</sup> dimostra l'interesse per il nuovo meccanismo, collegato all'idea del rilancio degli enti regionali.

---

<sup>2</sup> Cfr. le Comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio dei ministri in Senato in data 5 giugno 2018 (resoconto della 9<sup>o</sup> seduta pubblica dell'Assemblea del Senato) e alla Camera dei deputati il 6 giugno (resoconto della 12<sup>o</sup> seduta dell'Assemblea della Camera).

<sup>3</sup> Il riferimento è al tentativo d'indipendenza avviato con il referendum nell'ottobre del 2017 da parte del Parlamento della Catalogna. È ancora presto per capire se le ferite dello scontro tra il governo di Madrid e la regione catalana si rimargineranno. Intanto si assiste all'ascesa della destra neofranchista di Vox e a una crescente frammentazione politica. Così, dopo la caduta del governo di minoranza guidato da Pedro Sánchez, la Spagna si avvia a elezioni anticipate che si terranno nel mese di aprile. Sulla vicenda catalana, cfr., per tutti, B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *www.federalismi.it*, 11 ottobre 2017.

<sup>4</sup> La tesi risulta accreditata, tra gli altri, da E. CARLONI, *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in *Astrid* n. 4/2019, 4.

<sup>5</sup> Cfr. Dossier Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi con il Governo*, a cura di Luigi Fucito, luglio 2018, n. 45, 13 ss.

Il regime della differenziazione risponde alla volontà di scrivere una nuova pagina del regionalismo italiano, in cui potrebbero trovare spazio voglia di distinguersi e rinnovata vitalità da parte degli enti territoriali. Non si può liquidare come una moda del momento; il percorso della distinzione sembra piuttosto legato alla volontà delle Regioni di aggiungere un importante tassello nel completamento della riforma del Titolo V, rimasta per troppo tempo incompiuta<sup>6</sup>. Siamo di fronte ad esigenze reali in termini di diversificazione di competenze e capacità organizzative per provare a costruire un nuovo assetto tra centro e periferia incentrato sul superamento del culto dell'uniformità<sup>7</sup>. Nel nuovo scenario, è facile immaginare le Regioni presentarsi, alla luce del principio di sussidiarietà, come luogo preferito di collegamento tra Comuni, Province, Città Metropolitane, da una parte e Stato e Unione Europea, dall'altro<sup>8</sup>. Il principio di responsabilità costituisce un asse portante della costruzione di specializzazione diffusa, sicché la Regione sarà chiamata a dar conto del modo in cui ha utilizzato le risorse finanziarie rapportate all'esercizio sul suo territorio delle funzioni pubbliche.

Le parole di Ambrosini, ove si evocavano i progetti regionalisti di Mazzini, possono aiutare a comprendere anche il contesto odierno; «*se nel 1861, quando cioè le funzioni dello Stato erano molto limitate in confronto a quelle odierne, l'accentramento rendeva l'andamento della cosa pubblica intricatissimo e lento, che dire oggi in conseguenza dell'aumento sempre crescente dell'ingerenza*

---

<sup>6</sup> In tal senso, G. GARDINI, *Le Autonomie ai tempi della crisi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/2011, 457; F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 783.

<sup>7</sup> T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>8</sup> Al riguardo, F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea, Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano 2012, specialmente 203 ss.

*dello Stato in tanti settori della vita economico-sociale che allora erano considerati di pertinenza soltanto degli individui?».* Per i regionalisti il rimedio alle disfunzioni legate all'eccesso di burocrazia stava nel decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni. L'Assemblea Costituente affida a due fra i maggiori sostenitori dell'autonomia regionale, Ambrosini e Perassi, il compito di illustrare i vantaggi del disegno regionalista, individuati nella capacità di superare le disfunzioni di uno Stato burocratico e accentratore. Nel progetto approvato in Sottocommissione la potestà legislativa delle Regioni veniva declinata in esclusiva, concorrente e integrativa-esclusiva, ma alla fine prevalse il sospetto che l'attribuzione di una competenza esclusiva potesse costituire un punto di non ritorno verso il sistema di tipo federale. Così in Assemblea, la potestà esclusiva venne definitivamente accantonata perché ritenuta un pericolo per il principio unitario<sup>9</sup>. La scelta di un autonomismo forte spaventa perché potrebbe aggravare il divario di sviluppo sociale ed economico tra le diverse aree del Paese. Allora si doveva andare alla ricerca di un nuovo collante come fattore di aggregazione del popolo, per ridare vigore al "sentimento nazionale". Per questo motivo il tema del regionalismo passa in secondo piano, per lasciare il posto al valore unificante della solidarietà geografica e dell'effettivo godimento dei diritti fondamentali per tutti i cittadini. Anche l'argomento dell'autonomia finanziaria viene attratto nell'orbita della questione meridionale. Si fronteggiano gli autonomisti che auspicano la nascita dei nuovi enti regionali per facilitare lo sviluppo del Mezzogiorno e chi intende accentrare maggiori competenze in capo allo Stato per obbligare i territori più ricchi a destinare le loro risorse a favore delle zone più povere. Il dibattito in sede di lavori preparatori dimostra come le rivendicazioni autonomistiche fossero

---

<sup>9</sup> U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in ISSIRFA, *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2012, 65.

focalizzate prevalentemente sugli aspetti di natura politica e fiscale; poca attenzione è stata dedicata alla questione identitaria<sup>10</sup>.

Oggi l'approccio per dare consistenza al regionalismo differenziato non può essere compreso dentro il binomio uniformità-differenza; piuttosto occorre raggiungere un punto di equilibrio, per un verso, infatti, è fondamentale la dimensione centrale, *«perché sono spesso richieste decisioni rapide e incisive per effetto dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea»* e più in generale al processo di globalizzazione, per altro verso, sono necessari governi regionali efficienti, *«perché la competizione in una economia globale non è più soltanto una competizione tra imprese ma, spesso, una competizione tra territori»*<sup>11</sup>. La valorizzazione delle specificità e delle potenzialità regionali costituisce il motore per rilanciare la forma di stato nel suo complesso e le Regioni singolarmente, inserendo elementi di efficienza e flessibilità per una competizione virtuosa tra territori nella cornice della Repubblica, una e indivisibile.

Le *«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»*, espressamente riservate dalla previsione costituzionale alle sole Regioni ordinarie<sup>12</sup>, sono attivabili su tutte le materie di potestà legislativa concorrente elencate nell'art. 117, comma terzo e in quelle di legislazione esclusiva statale,

---

<sup>10</sup> Rimane nell'ombra nella discussione costituente proprio il patrimonio storico e culturale del singolo contesto territoriale, come specificità da preservare attraverso il modello autonomistico. In generale, in argomento, si rinvia a S. BARTOLE (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999.

<sup>11</sup> Così A. BARBERA, intervento nella riunione del 24 giugno 2013 della Commissione per le riforme costituzionali consegnata, in *Per una democrazia migliore, relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, 479.

<sup>12</sup> *«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (...) possono essere attribuite ad altre Regioni (...)»*, altre rispetto a quelle menzionate nel primo comma del medesimo art. 116, cioè alle cinque Regioni a statuto speciale.

limitatamente all'«organizzazione della giustizia di pace», alle «norme generali sull'istruzione», alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La Corte costituzionale, con sentenza n. 118 del 2015, ha ritenuto legittimo il ricorso al referendum consultivo della Regione Veneto, al fine di chiedere ai propri cittadini se siano favorevoli o meno all'attivazione della procedura per il regionalismo differenziato<sup>13</sup>. Infatti, il referendum, compreso quello di natura meramente consultiva, è elemento di cerniera tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che svolge la funzione di influenzare o contrastare processi decisionali pubblici. Perciò i referendum nazionali, regionali e locali «sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa».

Così la Corte, con quella stessa pronuncia, ha dichiarato precluso ai referendum regionali l'indizione di consultazioni tali da suggerire «sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica» di cui all'art. 5 della Costituzione. In quell'occasione la Corte si è pronunciata anche per l'illegittimità costituzionale della legge regionale veneta n. 16 del 2014 recante norme sull'«Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto». La legge prevedeva un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori veneti sul quesito «vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?». Tale quesito, riguardando scelte fondamentali di livello costituzionale, è illegittimo. Un referendum del genere, infatti – ad avviso della Corte – suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica; l'unità della Repubblica è elemento così essenziale dell'ordinamento costituzionale da essere sottratto persino al potere di revisione costituzionale.

---

<sup>13</sup> E. LONGO, *Il referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto dinanzi alla Corte Costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 3/2018.

Naturalmente la fisionomia della nostra organizzazione statale si sviluppa intorno a principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale, l'autonomia territoriale, l'apertura all'integrazione sovranazionale, ma tali principi devono trovare attuazione all'interno della cornice unitaria. Alle Regioni non è consentito, dunque, di qualificarsi in termini di sovranità, né, a maggior ragione, gli stessi principi possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento. Un'iniziativa referendaria, sia pure a scopo consultivo, non può essere utilizzata per interpellare gli elettori «*sua prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano*», perché un atto che contraddice l'unità della Repubblica si pone perciò stesso come *extra ordinem*<sup>14</sup>.

Anche la Lombardia ha atteso lo svolgimento del referendum, il 22 ottobre 2017, prima di rivolgersi al Presidente del Consiglio dei ministri per l'avvio del negoziato. Gli elettori lombardi hanno risposto al seguente quesito: «*volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi dell'art.116, terzo comma della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?*».

Secondo l'art. 116, terzo comma, la Regione interessata deve sentire gli enti locali. Si ritiene che il riferimento sia al Consiglio delle autonomie locali – definito dall'art. 123, 4° comma della Costituzione «*organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali*» – e che il parere reso non sia vincolante. Nel silenzio della previsione costituzionale, comunque, non sembra si possa

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte Cost. sent. n. 118 del 2015; v. anche T. CERRUTI, *Le istanze independentiste nell'Unione Europea*, in A.P. MIRAS-G.M. TERUEL LOZANO-E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *Costitución e integraciòn europea*, Madrid 2017, 271.



escludere la possibilità che le Regioni possano consultare singolarmente gli enti locali e le associazioni di rappresentanza, come ANCI e UPI.

Inoltre, le intese devono rispettare l'art. 119 della Costituzione, in particolare l'osservanza dell'equilibrio di bilancio, introdotto dalla legge cost. n. 1/2012 e l'obbligo di concorrere al rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; il principio della disponibilità delle risorse autonome e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite; è prevista l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese d'investimento.

L'introduzione del regime asimmetrico di regionalismo deve avvenire con legge rinforzata. Il "rafforzamento" di tale legge, peraltro, è duplice, atteso che la stessa deve essere approvata dalle Camere a *«maggioranza assoluta, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata»*. Secondo una ricostruzione dottrinale la disposizione costituzionale va interpretata nel senso che al Parlamento spetti il mero recepimento dell'intesa, senza la possibilità di emendarne i contenuti, analogamente rispetto a quanto avviene con la definizione dei rapporti con i culti acattolici, nella procedura stabilita dall'art. 8 della Costituzione<sup>15</sup>. Un punto di vista diverso è espresso da chi ritiene che nel libero confronto della dinamica parlamentare debbano essere

---

<sup>15</sup> Tale tesi è stata sostenuta da A. D'Atena e S. Mangiameli nel corso dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione svolta della Commissione parlamentare per le questioni regionali nel corso della XVII Legislatura; cfr. anche S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art.116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Audizione del 29 novembre 2017, in *www.issirfa.cnr.it*, 10, secondo cui «la legge di approvazione sembrerebbe da considerare una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta o non approvare (...)».

comprese «forme di emendabilità»<sup>16</sup> al testo dell'intesa, poiché una chiusura "a riccio", esautorando il ruolo delle Camere, non farebbe altro che aumentare le ansie per la tenuta unitaria del Paese. I fautori di questa tesi si appigliano anche al fatto che la disciplina contenuta nell'art. 116, 3° co. è carente di una legge attuativa ritenuta necessaria per disciplinare tutte le fasi dell'*iter* procedimentale<sup>17</sup>.

Su un punto vi è concordia: il "regionalismo delle differenze" deve essere inserito in modo armonico, nel segno della leale collaborazione, all'interno dell'intelaiatura costituzionale dei principi di unità della Repubblica e di solidarietà territoriale, al precipuo fine di salvaguardare le istanze unitarie e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in qualunque parte del territorio nazionale<sup>18</sup>. E non può che essere lo Stato "ultimo responsabile" del mantenimento dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

Il legame strettissimo tra principio unitario repubblicano e solidarietà economica e sociale si trova scolpito nelle prime disposizioni della Costituzione italiana. L'unità territoriale espressa negli artt. 1, 2 e 5 testimonia l'intreccio fondamentale tra territorio, autonomia e solidarietà<sup>19</sup>. Il riferimento implicitamente posto nell'art. 1 alla sfera territoriale con l'uso dell'espressione "*Italia*", in cui si rinvia al territorio quale elemento costitutivo dello Stato e termine di delimitazione dell'ambito di efficacia

---

<sup>16</sup> Così F. CLEMENTI, *L'aumento delle differenze e i contrappesi da prevedere*, in *Il Sole24Ore*, 15 febbraio 2019.

<sup>17</sup> C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: serve una legge*, in *la Repubblica di Napoli*, 19 febbraio 2019.

<sup>18</sup> Conformemente, F. CLEMENTI, *L'aumento delle differenze e i contrappesi da prevedere*, cit.

<sup>19</sup> In proposito, si rinvia alle considerazioni svolte nel nostro, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1995, 4 ss.

dell'ordinamento, si arricchisce di un significato nuovo se letto alla luce dell'art. 2. Nel senso che la solidarietà economica, politica e sociale trova esplicazione, con la stessa intensità, su tutto il territorio nazionale, tanto nell'adempimento dei doveri inderogabili che nel riconoscimento dei diritti inviolabili della persona<sup>20</sup>.

Il principio di solidarietà è coesenziale all'idea di Stato. Alla luce dei principi costituzionali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale<sup>21</sup> dei tre quesiti della Regione Veneto che impattavano negativamente proprio sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica.

In particolare, non hanno superato lo scrutinio di costituzionalità i quesiti concernenti la materia tributaria dal seguente tenore: «*Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?*» e «*Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale? Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto ai vincoli di destinazione?*». Ciò in quanto i tre referendum contrastano con gli equilibri di finanza pubblica e segnatamente, l'ultimo quesito, nel disporre la rimozione di tutti i vincoli di destinazione gravanti su risorse finanziarie spettanti alla Regione, si pone in aperto contrasto con la previsione costituzionale che consente allo Stato di destinare alle autonomie territoriali «*risorse aggiuntive 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*» (art. 119, co. 5° Cost.)

---

<sup>20</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002, 8 ss; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna 2016, 56.

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 118/2015.

Coesione e solidarietà, quali correttivi del principio autonomistico, giustificano trasferimenti di risorse per ridurre gli squilibri esistenti tra le diverse zone del Paese<sup>22</sup>. Alla luce dei principi costituzionali va risolto il nodo del “*residuo fiscale*”, costituito dal differenziale tra costi dei servizi sul territorio e tributi maturati sullo stesso, la cui sorte è fondamentale ai fini del sistema di perequazione descritto nell’art. 119.

Fondi perequativi e risorse aggiuntive costituiscono gli strumenti per l’assolvimento dei doveri di solidarietà sociale. Fondamentale è il ruolo dello Stato quale custode del concreto godimento dei diritti sociali, assicurando la disponibilità di risorse per il welfare anche nelle zone che sono rimaste indietro, con l’imprescindibile finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni con minore capacità fiscale. La «*perequazione delle risorse finanziarie*» è stata, infatti, riservata alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lett. e) chiamato ad assolvere al prioritario obiettivo di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali «*che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117, comma secondo, lett. m). La Regione siciliana, con un ordine del giorno votato dall’Assemblea Regionale Siciliana<sup>23</sup>, ha chiesto al Governo nazionale di subordinare il processo di attuazione del regionalismo differenziato delle Regioni ordinarie alla preventiva adozione di tutte le misure di perequazione fiscale ed infrastrutturale previste dalla Costituzione, dallo Statuto speciale, nonché dalla legge n. 42 del 2009 e delle misure di compensazione connesse al riconoscimento della condizione di insularità.

---

<sup>22</sup> F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell’evoluzione del regionalismo italiano*, Torino 2012, 6.

<sup>23</sup> Cfr. Assemblea Regionale Siciliana, XVII Legislatura, Ordine del Giorno del 20 febbraio 2019, «*Iniziative urgenti sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto ai sensi dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*».

Inoltre, a stabilire, nel negoziato in corso per l’emanazione delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria, le condizioni e i termini per garantire in misura predeterminata nei prossimi dieci anni gli investimenti nell’Isola e ogni altra spesa di investimento necessari a colmare il divario di sviluppo con le Regioni del Nord, nonché la piena applicazione dello Statuto speciale siciliano, con particolare riferimento agli artt. 36, 37, 38 ancora in gran parte rimasti privi di attuazione<sup>24</sup>.

La determinazione dei livelli essenziali richiama con immediatezza il principio di uguaglianza letto in versione territoriale, per assicurare l’effettivo esercizio del diritto alla salute, all’istruzione, ai servizi sociali nelle zone più depresse dell’Italia. Secondo uno studio condotto dall’Osservatorio nazionale sulla salute dell’Università Cattolica<sup>25</sup>, l’Italia è uno dei paesi dove si vive più a lungo, ma in cui vi sono forti diseguaglianze rispetto al godimento del diritto alla salute. Il focus sottolinea come la maggiore aspettativa di vita si registra nelle zone del Nord-est ed è, invece, decisamente inferiore nelle aree del Mezzogiorno. Nel Meridione i dati della mortalità infantile sono quasi il 40% più alti che al Nord. In generale alle

---

<sup>24</sup> Sul punto si rinvia alle puntuali considerazioni di A. RUGGERI, *Presentazione, Per un nuovo Statuto della Regione Siciliana*, in A. RUGGERI-G. D’AMICO-L. D’ANDREA-G. MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo Statuto della Regione Siciliana*, Torino 2017, 4.

<sup>25</sup> Gli indicatori dimostrano che nella “dinamica della sopravvivenza”, tra il 2005 e il 2016, i divari tra Nord e Sud sono persistenti. In particolare, Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna, Molise, Basilicata, Lazio, Valle d’Aosta e Piemonte restano costantemente al di sotto della media nazionale. Tra queste, Campania, Calabria e Sicilia peggiorano addirittura la loro posizione nel corso degli anni. Abruzzo e Puglia, insieme a quasi tutte le Regione del Nord, sono le zone del Paese dove uomini e donne vivono mediamente di più; cfr. *Osservatorio nazionale sulla salute nelle Regioni italiane*, Università Cattolica del Sacro Cuore, in [www.osservatoriosullasalute.it](http://www.osservatoriosullasalute.it).

diseguaglianze di salute si accompagnano anche quelle di accesso all'assistenza sanitaria pubblica, dovute in parte alla sostenibilità economica.

La “tenuta” sociale del Paese si gioca anche in termini redistributivi; secondo il significato dell'art. 3, attraverso l'impegno della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale verso coloro che vivono nelle aree del territorio nazionale meno sviluppate<sup>26</sup>. Ciò al fine di evitare impulsi disgregativi e mantenere salda l'unità giuridica ed economica della Repubblica.

---

<sup>26</sup> M. BELLETTI, *Costituzione fiscale multilivello*, in *www.federalismi.it*, 14 dicembre 2018, 11.