

## Luigi Einaudi e l'autonomia regionale: una predica (ancora) utile per il regionalismo differenziato

Gaetano Armao

SOMMARIO: 1. Brevi notazioni introduttive. – 2. Il solitario intervento di Einaudi sulle Regioni alla Consulta nazionale. – 3. Il susseguente contributo dell'economista piemontese alla Costituente. – 4. Una predica (ancora) utile per il regionalismo differenziato.

### 1. *Brevi notazioni introduttive*

Nella poliedrica figura di Luigi Einaudi vi è un profilo rimasto meno perlustrato dagli studiosi<sup>1</sup>, probabilmente perché di maggior connotazione giuridica<sup>2</sup>, ed è quello relativo al suo pensiero sul ruolo dell'autonomia regionale nel nuovo ordinamento costituzionale.

L'economista piemontese – del quale si celebrano i centocinquant'anni dalla nascita – con una serie di interventi alla Consulta nazionale prima<sup>3</sup>, ed alla Costi-

---

<sup>1</sup> Sullo statista piemontese (Carrù, 24 marzo 1874 - Roma, 30 ottobre 1961) la letteratura è assai vasta, si vedano, tra gli altri, R. Faucci, *Einaudi*, Torino, 1986; A. Giordano, *Il pensiero politico di L. Einaudi*, Genova, 2006; P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Soveria Mannelli, 2008; R. Faucci, *Einaudi Luigi*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Economia*, Treccani, Roma, 2012, *ad vocem*, consultabile in [www.treccani.it/enciclopedia/luigi-einaudi\\_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-einaudi_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia)/); A. Giordano, *Le regole del buongoverno. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana*, Genova, 2016; D. Cadeddu, *Luigi Einaudi tra libertà e autonomia*, Milano, 2018; L. Tedesco (a cura di), *Luigi Einaudi e la Costituente*, Torino, 2020; Aa.Vv., *Luigi Einaudi 1961-2021*, in *Libro Aperto*, supp. al n. 105, 2021; A. Giordano (a cura di), *Luigi Einaudi e la politica*, Torino, 2021; F. Dandolo, *Luigi Einaudi tra le due guerre. Questioni sociali e banche*, con un saggio introduttivo di V. Torreggiani, Roma, 2022, e da ultimo, gli studi ricompresi nei volumi a cura di A. Quadrio Curzio, A. Roncaglia, *Luigi Einaudi (1873-1961). Eredità e attualità dopo 60 anni*, Roma, 2023 e di L. Tedesco, *Luigi Einaudi anglofilo e la carta. Dalla Consulta nazionale all'Assemblea costituente*, Roma, 2023 ai quali si rinvia per più ampi e puntuali riferimenti bibliografici anche sulla sterminata produzione scientifica e pubblicistica dell'Einaudi in merito alla quale è d'obbligo richiamare il contributo di L. Firpo, *Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi*, Torino, 1971.

<sup>2</sup> Si vedano in merito le riflessioni di G. Morbidelli, *Il costituzionalismo in Luigi Einaudi*, in *Percorsi costituzionali*, 2020, n. 1-3, 157 ss., al quale si rinvia per ulteriori riferimenti in dottrina.

<sup>3</sup> Il prof. Einaudi divenne consultore nazionale giusto d.lgs. n. del 22 settembre 1945 in quanto senatore antifascista nominato prima del 28 ottobre 1922 e che dopo il 3 gennaio 1925 si era opposto al regime (le

tuate poi, espresse posizioni chiaramente critiche verso le modalità mediante le quali prendeva forma l'autonomia regionale speciale, in particolare nella fase di esame dello Statuto siciliano e prevalentemente concentrate sui profili di politica economica, tariffaria, valutaria, del credito. Posizioni successivamente ribadite e meglio precisate alla conclusione del mandato presidenziale nelle celeberrime «*prediche inutili*»<sup>4</sup>.

In un tempo nel quale il Parlamento statale discute serratamente di autonomia differenziata e di trasferimento di funzioni e risorse finanziarie alle Regioni<sup>5</sup>, non appare superfluo richiamare le considerazioni, tutt'altro che inutili, che lo statista piemontese svolse nella prima stagione del regionalismo italiano (con l'avvio delle Regioni a statuto speciale e, come ricordato, con particolare riferimento a quella siciliana)<sup>6</sup>.

Va preliminarmente sottolineato che le perplessità espresse da Einaudi, di seguito illustrate, non sono tali da annoverarlo tra gli avversari dell'autonomia regionale. Egli, infatti, contrastò il centralismo, addirittura prima della nascita delle Regioni postulandone l'istituzione<sup>7</sup> e, schierandosi recisamente, all'interno di un parti-

---

categorie, indicate dal d.lgs. n. del 30 aprile 1945, sulla base del quale il governo indicò i consultori, furono le organizzazioni sindacali, dei reduci, il mondo della cultura, delle libere professioni e dei tecnici dirigenti d'azienda e gli ex parlamentari antifascisti. Avrebbero poi fatto parte della Consulta nazionale coloro che sarebbero stati designati dai sei partiti costituenti il Comitato di liberazione nazionale, dal Partito democratico italiano, dal Partito repubblicano e dalla Concentrazione democratica liberale, che non fecero parte del Cln, e, dopo la cessazione dalla carica, i ministri e i sottosegretari dei governi costituiti dopo la liberazione di Roma, nonché gli Alti Commissari). Lo statista divenne componente della Commissione Finanze e Tesoro.

<sup>4</sup> L. Einaudi, *Che cosa rimarrebbe dello Stato?*, in *Prediche inutili-dispensa sesta*, Torino, 1959, 335 ss.

<sup>5</sup> Come noto, l'articolo 116, comma 3, Cost. prevede che la legge possa attribuire alle Regioni «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata e nel rispetto dell'art. 119 Cost. Tale disposizione potrà trovare attuazione a seguito dell'approvazione del d.d.l. governativo (A.S. n. 615 e collegati) recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*». Sul tema la dottrina si avvia a divenire assai copiosa, si vedano per tutti, da ultimo, i contributi pubblicati sul n. 3, 2023 della rivista «*Diritti regionali*» con l'editoriale del direttore A. Morelli, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*.

<sup>6</sup> Lo statista piemontese ha sempre contestato l'approccio eccessivamente superficiale e sbrigativo che connotò i lavori della Consulta nazionale (25 settembre 1945 - 2 giugno 1946) prima, e dell'Assemblea costituente (25 giugno 1946 - 7 maggio 1948) poi, sia durante i lavori che, nelle riflessioni postume, qualificandolo come un vero e proprio «*declino di responsabilità*», e sottolineando in tal senso «*tipica fu la procedura di approvazione dello statuto siciliano*», L. Einaudi, *op. e loco ult. cit.*

<sup>7</sup> Cfr. L. Einaudi, *Via il Prefetto!*, in *L'Italia e il secondo Risorgimento*, supp. alla *Gazzetta ticinese*, 17 luglio 1944 (a firma *Junius*): «Chi vuole che gli italiani governino se stessi, faccia invece subito eleggere i consigli municipali, unico corpo rimasto in vita, almeno come aspirazione profondamente sentita da tutti i cittadini; e dia agli eletti il potere di amministrare liberamente; di far bene e farsi rinnovare il mandato, di far male e farsi lapidare. [...] Sia che si conservi la provincia; sia che invece la si abolisca, perché ente artificioso, antistorico ed anti-economico e la si costituisca da una parte con il distretto o collegio o vicinanza, unità più piccola, raggruppata attorno alla cittadina, al grosso borgo di mercato, dove convergono naturalmente per i loro interessi ed affari gli abitanti dei comuni dei dintorni, e dall'altra con la grande regione storica: Piemonte, Liguria, Lombardia, ecc.; sempre, alla pari del comune, il collegio e la regione dovranno amministrarsi da sé, formarsi i propri governanti elettivi, liberi di gestire le faccende proprie del comune, del collegio e della provincia, libe-

to liberale<sup>8</sup> che oscillava tra posizioni centraliste di ispirazione crociana e quelle più aperte alle istanze regionali e del decentramento<sup>9</sup>, con decisione, per le seconde<sup>10</sup>.

Nella concezione istituzionale einaudiana emerge il valore del decentramento delle autonomie locali, delle associazioni intermedie e, più in generale, del pluralismo istituzionale e sociale quale contrappeso all'autoritarismo, all'accentramento dei poteri<sup>11</sup>. Ciò lo condusse ad affermare che nell'opera di ricostruzione dello Stato occorreva partire «dalle unità che tutti conosciamo ed amiamo; e sono la famiglia il comune [...] e la regione. Così possederemo finalmente uno Stato vero e vivente»<sup>12</sup>. In questo solco si colloca la relazione di Einaudi alla Consulta nazionale, di cui si tratterà più avanti, presentata il 7 maggio 1946, nella quale egli volle premettere la sua adesione al modello autonomista<sup>13</sup>.

---

ri di scegliere i propri funzionari e dipendenti, nel modo e con le garanzie che essi medesimi, legislatori sovrani nel loro campo, vorranno stabilire».

<sup>8</sup> Sul contributo dei liberali nella nascita della Costituzione v., da ultimo, A. Giordano, *Le regole del buon governo. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana*, Genova, 2016, 13 ss. il quale ricorda il ruolo significativo che ebbe nella strutturazione della proposta liberale il *Memorandum* redatto da Einaudi tra l'autunno 1942 e la primavera del '43, nel quale, di fronte all'imminente caduta del regime fascista, egli affrontava i temi legati alla costituzione di uno Stato liberale, individuando il compito primario del futuro Stato italiano nel «ristabilimento dell'impero della legge», quale condizione essenziale per procedere alla costruzione di un efficiente ordinamento giuridico e politico.

<sup>9</sup> Si veda E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967, 129.

<sup>10</sup> Così ancora, esule in Svizzera, L. Einaudi, *Via il Prefetto !!*, cit.: «Il delenda Carthago della democrazia liberale è: Via il prefetto! Via con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e le sue ramificazioni! Nulla deve essere più lasciato in piedi di questa macchina centralizzata; [...] Il prefetto napoleonico se ne deve andare, con le radici, il tronco, i rami e le fronde». A conferma della centralità del *self-government* in una recensione (*L'Letteratura politica*), in *Idea*, marzo 1946, in P. Soddu (a cura di), *Riflessioni di un liberale sulla democrazia. 1943-1947*, Firenze 2001, 187 ss.) Einaudi espresse apprezzamenti (cfr. 192 ss.) per l'idea di Comunità di A. Olivetti come un'area geografica identificata in base a criteri «economici, culturali, storici, commerciali», ed è «il nucleo amministrativo fondamentale, la unità alla quale dovrebbero far capo per molti servizi i comuni incapaci a provvedervi da se stessi e nella quale dovrebbe frazionarsi la troppo vasta regione». Mentre Altiero Spinelì, nell'esprimere apprezzamento per l'articolo richiamato, chiese ad Einaudi di redigere un «memorandum sulla ricostruzione dello stato italiano in cui sia sviluppata la tesi che Lei ha sostenuto nel Suo articolo Via il Prefetto! [...]. Soprattutto dovrebbe descriverci i poteri che converrebbe assegnare ai diversi *corps intermédiaires*» (Lettera del 10 novembre 1944, in G. Busino, S. Martinotti Dorigo (a cura di), *Luigi Einaudi-Ernesto Rossi, Carteggio (1925-1961)*, Torino, 1988, 174).

<sup>11</sup> Che si ispira chiaramente, come opportunamente sottolineato (si v. ancora, P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, 51-52), alla prospettiva di Montesquieu, Tocqueville, Mill, Cattaneo. Per una ricostruzione di tale tessuto teorico, cfr. A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997.

<sup>12</sup> Così ancora L. Einaudi, *Via il Prefetto !!*, cit.

<sup>13</sup> Testualmente egli espresse adesione «al principio informatore del progetto di statuto della Regione siciliana il sottoscritto non solo aderisce pienamente, ma aderisce con pienezza di consenso, convinto come egli è che il riconoscimento di ampie autonomie alle singole regioni italiane sia condizione necessaria per rinsaldare l'unità nazionale». La si veda in Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, Palermo, 1976, 84 ss. Va ricordato che certa vulgata ha cercato addirittura di prospettare Einaudi come «l'uomo politico che odiava la Sicilia e i Siciliani» v. *Articolo 37 dello Statuto siciliano inapplicato: così lo Stato penalizza la Sicilia*, in [www.inuovivespri.it](http://www.inuovivespri.it).

Un dato può, quindi, ritenersi incontrovertito: Einaudi era regionalista, pur se, come si vedrà, con ferme convinzioni circa la necessità di mantenere accentrate alcune funzioni, prevalentemente in materia finanziaria, tariffaria, valutaria e doganale.

Va parimenti considerato che le preoccupazioni espresse dallo statista piemontese riposavano su considerazioni di ordine istituzionale ed economico che egli espresse quale esponente liberale e prestigioso studioso, Governatore della Banca d'Italia<sup>14</sup> e poi Ministro del Bilancio e Vicepresidente del Consiglio dei Ministri. Preoccupazioni prevalentemente incentrate su disposizioni alle quali rimproverava, oltre che l'imperfetta formulazione di talune previsioni, l'eccessiva frettolosità nella predisposizione e poi nell'approvazione; elementi tutti forieri di confusioni e rischi di conflitti tra Stato e Regioni.

Come si avrà modo di rilevare, le critiche einaudiane, nella gran parte dei casi, coglieranno nel segno, soprattutto per quanto concerne lo Statuto siciliano, rivolgendosi a disposizioni che non avrebbero mai trovato applicazione (come quelle sul controllo valutario e doganale) o che l'avrebbero avuta per un tempo assai circoscritto (quelle sull'Alta Corte).

Le peculiari prerogative riconosciute alle autonomie speciali in campo economico, soprattutto con riferimento ai profili di finanza pubblica, valutaria e doganale, erano di preminente preoccupazione per Einaudi: infatti, se estese alle altre Regioni italiane avrebbero potuto determinare effetti deflagranti per gli equilibri economico-finanziari dello Stato.

L'economista liberale, attento anche alle questioni dello sviluppo del Mezzogiorno<sup>15</sup> e dell'insularità<sup>16</sup>, non si sottrasse al dovere di sottolinearlo pur in un

<sup>14</sup> Lo statista piemontese era contemporaneamente Governatore della Banca d'Italia (5 gennaio 1945-11 maggio 1948).

<sup>15</sup> L. Einaudi, *Le parole di un settentrionale*, articolo pubblicato su *La Stampa*, 23 giugno 1900, adesso in Id., *Il Buongoverno*, Bari-Roma, 2012, 154 ss. che riferendosi agli errori commessi dalle classi dirigenti settentrionali nelle politiche economiche imposte al Mezzogiorno, così ne stigmatizza gli effetti: «si è vero che noi settentrionali abbiamo contribuito qualcosa sì meno e abbiamo profittato di più delle spese fatte dallo stato italiano dopo la conquista dell'unità e dell'indipendenza nazionale. Ma se talvolta errammo per egoismo, in massima parte tramammo profitto da una serie di circostanze geografiche, storiche e sociali contro di cui sarebbe stato non solo vana, ma dannosa per tutta l'Italia la resistenza. Peccammo, è vero, di egoismo quando il settentrione riuscì a cingere di una forte barriera doganale il territorio nazionale e ad assicurare così alle proprie industrie il monopolio del mercato meridionale. Noi riuscimmo così a fare affluire dal sud al nord una enorme quantità di ricchezza, nel momento appunto in cui la chiusura dei mercati esteri, conseguenza della nostra politica protezionista, impoveriva l'agricoltura, unica e progrediente industria del sud. Ma è giusto ricordare che noi settentrionali non saremmo riusciti a consumare il nostro peccato di egoismo protezionista se non saremmo riusciti a consumare il nostro peccato di egoismo protezionista se non fossimo stati aiutati dai grandi proprietari di terre e grano del mezzogiorno: i quali permisero agli industriali del nord di sfruttare i loro correghionali a patto di acquistare anch'essi il diritto di far loro pagare il pane un po' più caro del normale. Le nostre città e i nostri borghi traggono grande profitto dall'esistenza e di forti guarnigioni: ma è questo un fatto strategico il quale deriva dalla conformazione geografica del nostro territorio e le cui cause debbono essere e sono infatti riconosciute giuste dagli stessi meridionali». Più recentemente si veda E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, 2015, 125.

<sup>16</sup> V. L. Einaudi, *Per le nuove convenzioni marittime: almeno la Sicilia e la Sardegna!*, in *Corriere della Sera*, 25 maggio 1907, in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, II, Torino, 1959, 532 ss.

contesto politico incalzato dagli avvenimenti (l'imminente conclusione dei lavori della Consulta, l'approssimarsi delle elezioni per la Costituente ed il referendum, e poi l'esigenza di approvare gli statuti regionali al termine dei lavori della Costituente), compulsato dalla urgente necessità, avvertita da tutte le forze politiche nazionali, di varare gli Statuti speciali per disinnescare spinte centrifughe ed indipendentiste assai pericolose nella fase genetica della Repubblica.

Gli argomenti che egli sostenne in sede parlamentare, poi richiamati puntualmente nelle "prediche inutili", non esprimevano un orientamento recisamente ostile all'istituzione delle Regioni (a statuto speciale) ed alle prerogative declinate nei rispettivi statuti, quanto piuttosto celavano la preoccupazione che nel contesto dell'inveramento del principio autonomistico (che trovò puntuale collocazione all'art. 5 della Costituzione) potessero inserirsi elementi contraddittori e fughe in avanti nella politica economica che avrebbero potuto determinare lo «spezzamento della unità nazionale».

È proprio alla Consulta nazionale – come si vedrà – che Einaudi, con un dettagliato quanto solitario intervento sullo schema di Statuto siciliano approvato pochi mesi prima dalla Consulta regionale e trasmesso al Governo centrale senza neanche una relazione di accompagnamento, esprimerà il più ampio spettro di perplessità su alcune previsioni, ribadendo, tuttavia, le sue convinzioni in merito al regionalismo.

Il professore piemontese divenne poi membro dell'*Assemblea costituente*, nelle liste dell'*Unione Democratica Nazionale*<sup>17</sup>, alla quale partecipò dal 23 luglio 1946, in particolare per i lavori della seconda Sottocommissione della *Commissione per la Costituzione* (c.d. dei Settantacinque), quest'ultima, come noto, con il compito di elaborare il *progetto di Costituzione* e che analizzò specificatamente l'ordinamento costituzionale della Repubblica. Il 31 maggio 1947 Einaudi lasciò la sottocommissione per assumere le funzioni di Vicepresidente del Consiglio e Ministro del Bilancio, divenendo poi senatore di diritto del Senato della Repubblica nel 1948, ai sensi della III disposizione transitoria Cost.

Eletto con ampia maggioranza Presidente della Repubblica (il 12 maggio 1948), da uomo di principi dallo stile sobrio ed essenziale<sup>18</sup>, abbandonò ogni

<sup>17</sup> Alla lista aderivano il *Partito Liberale Italiano* (PLI), *Democrazia del Lavoro* (DL), l'*Unione Nazionale per la Ricostruzione*, di Francesco Saverio Nitti, centristi-liberali; *Alleanza Democratica della Libertà*, di Arturo Labriola, demo-progressisti (al 6,8%, e 41 seggi). Nel Collegio unico nazionale Luigi Einaudi, UDN, Vittorio Emanuele Orlando, UDN; Ivano Bonomi, indipendente; Benedetto Croce, UDN; Francesco Saverio Nitti, UDN; Giovanni Porzio, UDN; Mario Cevolotto, DL; Luigi Gasparotto, DL; Giuseppe Paratore, UDN; Nicolò Carandini, UDN; Meuccio Ruini, indipendente. Nei collegi siciliani, Circonscrizione Catania: Gaetano Martino, UDN; Guido Basile, DL; Giuseppe Candela, UDN; Uberto Bonino, UDN. Mentre in quella di Palermo: Virgilio Nasi, DL; Girolamo Bellavista, UDN. Rosario Pasqualino Vassallo, DL.

<sup>18</sup> Così lo descrive Ernesto Rossi: «Sono andato a trovare Einaudi [...]. Fa un buffo effetto vederlo al Quirinale, fra maggiordomi, corazzieri tutti lustri come pentole di rame ripulite col Sidol, lui che odia ogni sperpero, ogni forma di parassitismo. Ma sono contento che sia a quel posto. È l'uomo che ci voleva per dar fiducia

questione politica e fu attento protagonista della vita repubblicana e delle sorti dell'Italia<sup>19</sup>, assistendo all'avvio dell'esperienza autonomistica. Come noto, tornato all'insegnamento e da senatore a vita, proseguì l'attività di editorialista del "Corriere della sera"<sup>20</sup>, sino alla scomparsa avvenuta il 31 ottobre 1961.

## 2. *Il solitario intervento di Einaudi sulle Regioni alla Consulta nazionale*

Volendo ripercorre sinteticamente le prese di posizione di Einaudi nei dibattiti parlamentari che precedettero l'entrata in vigore degli Statuti speciali va ricordata quella assunta con un isolato, ma assai efficace intervento, che l'allora Governatore della Banca d'Italia svolse alla Consulta nazionale, quando questa fu chiamata ad esprimersi sul progetto di Statuto della Regione Siciliana che il Governo avrebbe dovuto approvare<sup>21</sup>.

A questo riguardo occorre partire dal dibattito tenutosi nella ricordata seduta della Consulta nazionale il 7 maggio 1946 sullo schema di provvedimento legislativo "Progetto di statuto della Regione Siciliana" (n. 158)<sup>22</sup>, all'esame delle Commissioni riunite Affari politici e amministrativi, Giustizia e Finanze e Tesoro sotto la presidenza del consultore Sforza. Intervenne per primo il relatore Gilardoni che illustrò il provvedimento a nome della Giunta appositamente nominata dalla Consulta<sup>23</sup>, precisando che il senatore Einaudi aveva espresso il proprio fer-

---

nella Repubblica. Ha più popolarità di qualsiasi politicante professionale» (cfr. E. Rossi, G. Salvemini, *Dall'esilio alla Repubblica: lettere 1944-1957*, a cura di M. Franzinelli, Torino, 2004, 347).

<sup>19</sup> Partecipava, infatti, ai dibattiti sulle questioni cruciali dello Stato, come quando nel 1952 replicò ad Arturo Carlo Jemolo dalle colonne de *Il Sole* sui temi della burocrazia, contestando la tesi della crescita burocratica ed evidenziando come tale approccio fosse connotato da «fatalismo» e che occorresse piuttosto optare per un modello incentrato sulla riduzione dello Stato burocratico ed il rafforzamento della delega di funzioni, in merito v. G. Melis, *Dentro le Istituzioni*, Bologna, 2023, 148 ss.

<sup>20</sup> Si ricordino tra gli editoriali più celebri apparsi sul *Corriere della Sera*: "L'automobile per tutti" pubblicato il 2 agosto 1960 e "Il Mezzogiorno e il tempo lungo", del successivo 21 agosto.

<sup>21</sup> Lo Statuto siciliano approvato con Regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455, a norma dell'art. 1, comma 2, prevedeva che lo stesso sarebbe stato sottoposto all'Assemblea Costituente, «per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato», in linea con quanto votato dalla Consulta Nazionale. Il decreto di approvazione dello Statuto apriva il problema del coordinamento dello Statuto con la Costituzione dello Stato, sul quale si veda per tutti G. Salemi, *Il coordinamento e i suoi limiti*, Palermo, 1947.

<sup>22</sup> Schema di provvedimento legislativo recante il Progetto di Statuto della Regione Siciliana presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (De Gasperi) e trasmesso dal Ministro incaricato delle relazioni con la Consulta Nazionale (Cianca) il 4 aprile 1946 per il parere delle Commissioni riunite «Affari politici e amministrativi, Giustizia, Finanze e Tesoro» in Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 31 ss.

<sup>23</sup> Della Giunta, nominata dal Presidente della Consulta, facevano parte i consultori Aldisio, Allara, Berlinguer, Di Pietro, Gilardoni (che sarà nominato relatore), Guarino Amella, La Malfa, Li Causi, Sansone, Manca, Molinelli, Morandi, Musotto, Ziino e per l'appunto Einaudi.

mo dissenso dalle conclusioni a cui era pervenuta la stessa attraverso una relazione all'uopo depositata<sup>24</sup>.

La posizione critica dell'allora Governatore della Banca d'Italia, in quanto individuale, impossibilitata ad entrare altrimenti nel dibattito della Consulta (non potendo assurgere a posizione di minoranza), indusse il presidente Sforza a far «dar lettura delle seguenti osservazioni formulate dal consultore senatore Einaudi»<sup>25</sup>.

La relazione esordiva con una petizione di principio di adesione ai valori autonomistici, trovando fondamento nella: «persuasione che l'autonomia potrà avere vita salda e duratura nel nostro paese soltanto se vi si dia un inizio razionale rispondente ai fini che tutti vogliamo raggiungere. Condizione essenziale per il successo della nuova esperienza che si impone nel nostro paese è la definizione precisa dei limiti posti da un lato all'attività dello stato e dall'altra parte all'attività della regione. Importa che il sistema funzioni senza attriti tra il governo centrale e il governo regionale»<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Presero quindi la parola i consultori Fuschini e Ricci chiedendo che fosse data «lettura del documento contenente le obiezioni del consultore Einaudi, in modo che possa essere inserito nel resoconto della seduta odierna, perché può essere un documento molto utile per i lavori della Consulta». Il Presidente acconsentì con l'obiettivo che «questo suo concetto è tradotto in una relazione che non fu allegata al documento come relazione di minoranza, perché la prassi adottata al riguardo è che una relazione di una sola persona, deputato o consultore nella specie, non possa costituire relazione di minoranza. Perciò fu detto al senatore Einaudi che in seguito, col suo intervento personale nella discussione e con la possibilità di allegare al verbale di questa seduta tutte le osservazioni che egli avesse voluto formulare, il suo pensiero e le sue proposte avrebbero senza dubbio avuto in questa sede il dovuto riconoscimento». Sul punto cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 81 ss.

<sup>25</sup> Nell'ordine del giorno approvato dalla Giunta si legge, non senza notazioni polemiche: «avverte che da queste conclusioni della Giunta di studio dissentì il Senatore Einaudi, il quale, con l'autorità che tutti gli riconosciamo, fece l'analisi del titolo «Organi giurisdizionali» e del titolo «Patrimonio e finanze». Per l'ordinamento giudiziario egli fece delle osservazioni che, per quanto promanassero dalla sua autorità, erano molto ovvie e propose la soppressione del Titolo III, il che significava però amputazione troppo incisiva. Per quello che riguarda invece il titolo «Patrimonio e finanze», fece una discussione analitico-tecnica, per concludere che bisognava sopprimere gli articoli dal 35 al 38, sostituendoli con un provvedimento simile a quello che era già stato adottato per la Regione della Val d'Aosta: cioè, per quanto si riferisce all'applicazione tributaria e finanziaria dell'autonomia regionale, sarebbero successivamente emanati i necessari provvedimenti legislativi. Questo suo concetto è tradotto in una relazione che non fu allegata al documento come relazione di minoranza, perché la prassi adottata al riguardo è che una relazione di una sola persona, deputato o consultore nella specie, non possa costituire relazione di minoranza. Perciò fu detto al Senatore Einaudi che in seguito, col suo intervento personale nella discussione e con la possibilità di allegare al verbale di questa seduta tutte le osservazioni che egli avesse voluto formulare, il suo pensiero e le sue proposte avrebbero senza dubbio avuto in questa sede il dovuto riconoscimento». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 80 ss.

<sup>26</sup> Opportunamente il consultore piemontese sottolinea poi: «Nel nostro paese noi dobbiamo fare il cammino inverso a quello che ha condotto alla formazione degli stati federali moderni; e si ricordano ad esempio le federazioni più antiche e più solide quali la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America. In questi si è partiti dai cantoni o stati singoli e si è giunti alla federazione. Fu storicamente logico perciò che gli stati si spogliassero di alcune delle loro funzioni attribuendole alla Federazione; la quale rimane così investita di quelle sole funzioni che siano espressamente indicate nell'atto fondamentale federale, tutti gli altri compiti spettando ai cantoni o stati singoli. Nuovi compiti sono stati poscia attribuiti alla Federazione, ma sempre per emendamenti deliberati di volta in volta nelle forme statutarie all'atto fondamentale. In Italia il processo deve essere inverso. Noi dobbiamo partire da uno stato centralizzato per arrivare ad uno stato più sciolto, con funzioni attribuite alle singole regioni. Il principio informatore della legislazione regionale è dunque che allo stato centrale rimangono

Il documento presentato dallo statista articolava molteplici rilievi alle previsioni dello schema di Statuto regionale, ma si concentrava prevalentemente in materia economico-finanziaria, ed in particolare: tariffaria, valutaria e doganale<sup>27</sup>.

Con riguardo alle politiche tariffarie Einaudi sottolineava poi: «se vi è tendenza certa e corrispondente alle necessità dell'epoca presente è quella della sfera sempre più larga della gestione delle comunicazioni ferroviarie, marittime ed aeree. L'unificazione delle tariffe, la formazione di tariffe differenziali per i trasporti a lunga distanza, la regolazione non solo nazionale, ma internazionale, di tutto ciò che si attiene alle comunicazioni, è una delle caratteristiche più evidenti del mondo moderno»<sup>28</sup>.

Le osservazioni ed i rilievi mossi in quell'intervento alle previsioni dello schema statutario siciliano si concentravano, altresì, sulla disciplina doganale: «altrettanto indeterminato è il sistema che l'articolo 39 costituisce per la dogana»<sup>29</sup>; evidenziando, tuttavia, che per il suo tenore letterale la previsione statutaria avrebbe determinato la «istituzione di una linea doganale tra la Sicilia e il Continente»<sup>30</sup>, con la conseguente «illazione logica di pericolo di stato autarchico chiuso».

---

attribuite tutte quelle funzioni che esplicitamente non siano state assegnate alle regioni nell'atto in cui queste sono costituite. Compiuta questa distribuzione, stato e regione devono risultare sovrani nell'ambito delle proprie competenze». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 85 ss.

<sup>27</sup> Si ricordava, infatti, che «la creazione di attriti e la impossibilità di funzionamento della macchina amministrativa sembra sia altresì il proposito voluto dalla maggior parte dei provvedimenti concernenti le materie economiche e finanziarie».

<sup>28</sup> L'illustre economista prosegue affermando: «Se in tutte le regioni italiane si applicasse la norma, esposta del resto con un linguaggio indeterminato e vago, dell'articolo 22, ed ogni regione avesse il diritto, non di farsi sentire per interrogatori di periti o per critiche aperte nella Assemblea regionale, ma di partecipare alla formazione delle tariffe, sarebbe impossibile formare tariffe di comunicazioni ispirate a criteri di interesse generale» e precisando inoltre: «si spezzerebbe il territorio nazionale in piccole unità, ognuna delle quali tenderebbe ad affermare certi suoi interessi a corta veduta, forse produttivi di qualche piccolo vantaggio immediato, ma contrastanti a quelli che sono gli interessi fondamentali nel tempo stesso dello stato e della regione. L'articolo 22 non si oppone in apparenza alla formazione di tariffe nazionali, ma insinua in una materia, la quale deve essere, per la indole sua propria, nazionale, un elemento di discordia o di *do ut des* che non può non essere fecondo di pessimi risultati anche per la Sicilia». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 87.

<sup>29</sup> Giusto l'art. 39 dello Statuto: «1. Il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato. 2. Le tariffe doganali, per quanto interessa la Regione e relativamente ai limiti massimi, saranno stabilite previa consultazione del Governo regionale. 3. Sono esenti da ogni dazio doganale le macchine e gli arnesi di lavoro agricolo, nonché il macchinario attinente alla trasformazione industriale dei prodotti agricoli della Regione». Lo statista piemontese sottolinea al riguardo che «la norma secondo la quale le tariffe doganali devono essere stabilite, per quanto interessa la regione e relativamente ai loro limiti massimi, solo previa consultazione col governo regionale, se ha un significato sembra sia quello che la regione possa mettere un veto contro dazi doganali troppo alti contro le merci straniere. La illazione pare legittimata anche dalla esenzione da ogni dazio doganale per le macchine e gli arnesi di lavoro agricoli, nonché per il macchinario attinente alla produzione industriale dei prodotti agricoli della regione».

<sup>30</sup> Sicché risulta «evidente che quelle determinate merci, le quali saranno esentate all'entrata in Sicilia, non potrebbero essere da questa riesportate nel Continente senza assolvere il dazio intero o il dazio differenziale non pagato prima. Se questo risultato possa essere ottenuto senza la istituzione di una vera e propria linea doganale, è assai dubbio». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 88.

Lo statista proseguì nel suo approccio critico nei confronti del progetto di Statuto regionale all'esame della Consulta, passando poi a trattare un ulteriore profilo della formulazione dello stesso, rinvenendo, all'art. 40, specifiche previsioni relative al controllo valutario<sup>31</sup>. La norma in argomento, poi confermata nel testo statutario vigente, stabilisce, seppur in termini di principio, che: «le disposizioni generali sul controllo valutario emanate dallo Stato hanno vigore anche nella Regione» (primo comma), salvo poi a prevedere vigente «il regime vincolistico sulle valute», l'istituzione presso il Banco di Sicilia di «una Camera di compensazione allo scopo di destinare ai bisogni della Regione le valute estere provenienti dalle esportazioni siciliane, dalle rimesse degli emigranti, dal turismo e dal ricavo dei noli di navi iscritte nei compartimenti siciliani» (secondo comma).

Il consultore liberale, come ricordato anche Governatore della Banca d'Italia<sup>32</sup>, osservava al riguardo che: «le disposizioni vigenti nel mondo contemporaneo sul controllo valutario sono certamente responsabili di gran parte degli impedimenti che si riscontrano oggi al commercio internazionale con danno gravissi-

<sup>31</sup> Come avrà modo di rilevare nel saggio prima richiamato pubblicato nelle *Prediche inutili*, op. cit., 343 l'esperienza applicativa ha poi «smussato alcune punte», non solo per scongiurare i danni pronosticati, ma «perché gli amministratori ed i consiglieri della regione siciliana rifletterono alla conseguenze fatalmente disgregatrici della condotta che essi avrebbero avuto ed avrebbero avuto piena ragione di tenere».

<sup>32</sup> Come sottolinea Einaudi nei suoi diari da Governatore della Banca d'Italia – cfr. P. Soddu (a cura di), *Luigi Einaudi. Diario 1945-1947*, Torino, 1993 – il Banco di Sicilia durante l'occupazione americana si era ritagliato un ruolo peculiare nella trattazione di valute straniere, in particolare dollari, mentre le spinte indipendentiste puntavano a restituire il ruolo di emissione di moneta. Questioni che egli percepisce nel suo ruolo di Governatore e trasfonde così nel dibattito parlamentare. Il 10 febbraio del 1945 Einaudi riceve la visita del comm. Capuano, presidente e direttore generale del Banco di Sicilia, insieme con l'avv. Francesco Orlando, fratello di V.E. Orlando «vengono a nome del Banco di Sicilia. Attualmente l'amministrazione è retta dal comitato del consiglio, composto da membri designati dal consiglio generale. Questo si compone di delegati in parte dal governo, in parte dalle tre provincie di Palermo, Messina e Catania, oltre che di un rappresentante della città di Palermo. Vi sono anche dei rappresentanti del consiglio di reggenza. Del comitato fanno [sic] parte, insieme con Orlando, Paolo Ricca-Salerno, professore a Palermo. Il Banco desidererebbe che i vaglia in cifra fissa fossero accettati in versamenti dalla Banca d'Italia: ciò come provvedimento temporaneo allo scopo di facilitare la circolazione. Soleri ha comunicato di farli accettare a questo scopo nei versamenti al Tesoro. Pare che ci sia un poco di freddo fra il Banco di Sicilia e la Banca d'Italia. La cosa ha avuto origine al momento dell'invasione della Sicilia. Gli alleati sembra avessero in sospetto la Banca d'Italia. Fra l'altro può avere avuto influenza l'atteggiamento del direttore della sede di Palermo della Banca, il quale, interrogato dagli alleati [su] quale scorta di biglietti possedesse, rispose, a differenza degli altri, semplicemente che: niente. Il Banco di Sicilia fu scelto dagli alleati come Banca centrale. Gli alleati avevano visto di malocchio l'occultamento dei biglietti operato nelle filiali della Banca d'Italia. Poi le cose andarono a posto. Ma ancora adesso rimane qualche traccia. Il Banco di Sicilia, per l'abbondanza dei suoi depositi (5,4 miliardi a risparmio), non ha bisogno di ricorrere al risconto, laddove la Cassa di risparmio Vittorio Emanuele ricorre frequentemente» (10 febbraio 1945), 99-100. Il resoconto dei diari prosegue «Orlando, fratello del presidente, Capuano e Ricca Salerno sulla faccenda dei dollari insistono nel dire che si tratta di piccole somme del 1943 quando i dollari circolavano liberamente in tutta la Sicilia. Capuano dice di essersi sempre opposto ai separatisti, i quali vorrebbero ridare al Banco di Sicilia il diritto di emissione: egli ritiene che questo diritto renda poco. Contro un milione di utili che avevano prima sono riusciti in seguito, con le operazioni di sconto diretto, ad avere cento milioni di utili, cosa che non potrebbero più fare se fossero banche di emissione. Insistono perché si concedano aperture di agenzie» (13 settembre 1945), 528.

mo dell'economia di tutti gli stati»<sup>33</sup>. Ne traeva senza incertezze la conclusione: sull'inopportunità di provvedere «alla istituzione di un sistema peculiare di compensazione esteso alle importazioni ed alle esportazioni siciliane»<sup>34</sup>, e, richiamando proprio il suo ruolo di guida della Banca di emissione «sia consentito a chi per dovere di ufficio deve occuparsi ogni giorno di problemi relativi al controllo valutario, affermare che nessun dono più funesto potrebbe essere fatto alla Sicilia di questa autonomia valutaria».

Da qui la conclusione, che induce a comprendere quanto Einaudi avesse già intuito circa la più che probabile inapplicabilità<sup>35</sup> delle previsioni statutarie in esame: «gli articoli 39 e 40 insieme congiunti renderebbero necessario separare la Sicilia con una cintura doganale e valutaria dalle restanti regioni italiane. Si determinerebbe necessariamente in Sicilia un livello di prezzi diverso da quello vigente nelle restanti regioni d'Italia», giungendo così alla logica quanto inevitabile conseguenza alla stregua della quale: «si creerebbe una lira siciliana con potere di acquisto diverso dalla lira continentale e di conseguenza sorgerebbe un cambio tra la lira siciliana e quella continentale»<sup>36</sup>.

Considerazioni non meno critiche riguardarono inoltre le previsioni statutarie in materia tributaria dalle quali il consultore piemontese arguì che: «allo stato, da quello che si può dedurre dall'articolo 36, sarebbero riservate unicamente le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto. Che cosa accadrebbe di tutto il resto del sistema tributario? A chi appartenerebbero le imposte sui redditi reali e personali, le imposte patrimoniali, le imposte successorie e sui trasferimenti (registro e bollo)? E a chi il provento dei dazi doganali? A

<sup>33</sup> Cfr. l'art. 40: «1. Le disposizioni generali sul controllo valutario emanate dallo Stato hanno vigore anche nella Regione. 2. È però istituita presso il Banco di Sicilia, finché permane il regime vincolistico sulle valute, una Camera di compensazione allo scopo di destinare ai bisogni della Regione le valute estere provenienti dalle esportazioni siciliane, dalle rimesse degli emigranti, dal turismo e dal ricavo dei noli di navi iscritte nei compartimenti siciliani».

<sup>34</sup> L'intervento prosegue osservando opportunamente che «l'esportatore siciliano dovrebbe riflettere a lungo prima di accettare un dono, il quale significa che egli non può vendere a chi crede, come può fare oggi nel caso di compensazione privata per il 100 per cento, e come può fare per le altre per il 50 per cento: ma dovrebbe vendere ad un gruppo particolare di acquirenti, suoi compaesani bensì, ma non per ciò disposti a pagargli il prezzo migliore ottenibile su un mercato più ampio. Sarebbe un protezionismo creato inconsapevolmente a vantaggio degli industriali locali a danno soprattutto degli agricoltori e dei più progrediti tra gli agricoltori siciliani». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 89.

<sup>35</sup> «Si aggiunga che l'autonomia che qui si auspica per la Sicilia non potrebbe essere attuata qualora non fosse istituito il controllo doganale su tutte le esportazioni e le importazioni siciliane»: cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, op. e loco ult. cit.

<sup>36</sup> L'economista, come ricordato al tempo Governatore della Banca d'Italia, si trova costretto così a ricordare che: «tutto il cammino della civiltà consiste nell'abolire le barriere doganali e le barriere valutarie e noi invece creeremmo nuove barriere doganali e nuove barriere valutarie per separare territori congiunti dal vincolo della comune appartenenza alla medesima nazione ed al medesimo stato». A tal proposito v. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 90.

tutti questi problemi il disegno di legge non dà risposta»<sup>37</sup>. Le conseguenze economiche che Einaudi prospettava nella solitaria relazione, ma che poi saranno riprese nelle «prediche inutili», offrendo addirittura il titolo ad uno dei capitoli, risultavano assai gravi e purtroppo resteranno prive di risposta<sup>38</sup>.

Giova evidenziare che l'allora Governatore della Banca d'Italia non mosse critiche specifiche alle competenze regionali in materia tributaria e quindi alla possibilità che la Regione potesse intervenire con quelle che oggi vengono annoverate come forme di fiscalità c.d. compensativa, trovando un diretto ancoraggio proprio nell'ordinamento regionale speciale e nell'insularità<sup>39</sup>, ma intese sottolinerarne, non essendo ancora chiari tempi e modi del trasferimento di funzioni, l'incidenza per l'erario statale ed i limiti di sostenibilità finanziaria<sup>40</sup>.

La relazione di Einaudi si concludeva in modo preoccupato per i conflitti che le incerte previsioni avrebbero potuto ingenerare<sup>41</sup>, con l'intento di suscitare un ampio dibattito tra i consultori. Il brevissimo tempo a disposizione e le forti pressioni per arginare le spinte separatiste prima ricordate indussero, tuttavia, a

<sup>37</sup> Risposta che il professore liberale non esitò a fornire: «il proposito evidente dell'estensore del disegno di legge è che tutte le imposte attualmente riscosse dallo stato in Sicilia, ad eccezione delle imposte di produzione e dell'entrate dei monopoli del tabacco e del lotto, debbano spettare alla regione; ma lo stato sul provento di questa minor parte dell'entrata tributaria a lui riservata dovrebbe prelevare a norma dell'articolo 38, una somma da impiegarsi a favore della regione a titolo di solidarietà nazionale, in base ad un piano economico nella esecuzione di lavori pubblici». Si tratta, come noto, del fondo di solidarietà nazionale istituito dall'art. 38 dello Statuto la cui quantificazione avrebbe dovuto essere rideterminata ogni cinque anni, ma che, secondo il giudice delle leggi, pur rilevando quale obbligo costituzionale è assistito da garanzie costituzionali in quanto all'ammontare ed alle modalità di erogazione, l'adozione di eventuali dati di riferimento e i successivi aggiornamenti sono rimessi all'apprezzamento dello Stato, consistente in una valutazione meramente ricognitiva e non vincolante per la modificazione degli elementi del computo, non determina alcun vincolo costituzionale sulla sua consistenza quantitativa (sent. n. 87 del 1987 e n. 369 del 1992).

<sup>38</sup> «Se il sistema ideato in Sicilia dovesse essere applicato a tutte le regioni italiane, quali mezzi rimarrebbero allo stato per far fronte alle sue spese? E poiché in tutti i paesi del mondo le spese spettanti allo stato sono di gran lunga superiori alle spese spettanti alle unità locali minori, l'adozione del sistema non vorrebbe dire l'annientamento dello stato per la impossibilità di far fronte ai propri compiti? Basta porre queste domande formidabili per dimostrare che il disegno di legge, forse inconsapevolmente, ha per scopo e risultato essenziale quello di distruggere non solo l'unità nazionale, ma benanco la esistenza medesima dello stato italiano».

<sup>39</sup> Sia consentito rinviare in merito al mio lavoro *Redimibile Sicilia: l'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017, 48 ss. ed, in particolare, alla dottrina e giurisprudenza richiamate.

<sup>40</sup> In questo senso G. Salemi, *Lo Statuto della Regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nella interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, in G. Giarrizzo, G. Salemi, A. Baviera, Consulta Regionale Siciliana (1944-1945), *I Saggi introduttivi*, Palermo, 1975, 156, il quale osserva che: «la Consulta nazionale, malgrado le critiche del senatore L. Einaudi, lasciò inalterato l'art. 36, perché attribuendo la stessa Consulta al progetto di Statuto un particolare valore politico, ne dichiarava necessaria l'approvazione nella sua totalità, dietro risoluzioni sopra i singoli articoli».

<sup>41</sup> «Agli ideali di autonomia locale nessuna peggiore sciagura può accadere dell'approvazione di un sistema necessariamente fecondo di discordie, di impoverimento, ed alla fine di lotta aperta tra le diverse parti componenti la nazione italiana "Dio salvi la Sicilia dal dono infausto che oggi le si vorrebbe fare!" in Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 92.

rinvia ogni approfondimento all'Assemblea Costituente, che di lì a poco sarebbe stata eletta con il suffragio popolare<sup>42</sup>.

Alle puntuali osservazioni di Einaudi ribatterono i consultori Vinicio Ziino<sup>43</sup> e Giovanni Guarino Amella<sup>44</sup>, sottolineandone la pertinenza, ma con diversi rilievi critici<sup>45</sup>.

Il Governatore della Banca d'Italia e consultore, intervenendo in replica a quest'ultimo, ebbe modo di ribadire che «le sue osservazioni [...] avevano soltanto lo scopo di uno scarico di coscienza» in quanto componente della giunta che aveva studiato la proposta di Statuto<sup>46</sup>.

Il ragionamento conclusivo di Einaudi richiama nuovamente i rischi di pregiudizio alla finanza statale determinati dalle residue entrate («di potenzialità di

<sup>42</sup> «L'approvazione del disegno di legge sottoposto al nostro esame sarebbe la sconfitta maggiore che potesse toccare agli ideali, che furono sempre quelli di chi vi parla, agli ideali di autonomia locale, di riduzione dei compiti del governo centrale. È una disgrazia per gli ideali di autonomia affidare alle regioni, alle comunità e alle provincie compiti che non siano nettamente definiti e non siano loro proprii»: sul punto cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit.

<sup>43</sup> Vinicio Ziino, consultore siciliano, che fu poi senatore democristiano nella I legislatura, osservò: «che i rilievi del consultore Einaudi si svolgono su un piano logico assolutamente ineccepibile. Premette il senatore Einaudi di essere favorevole a che alla Sicilia venga concessa l'autonomia regionale; soltanto dissente dal modo come è compilato lo Statuto e ne denuncia vari errori. Altri componenti di questa Assemblea sono di diverso parere. Tutto ciò conferma [...] che preliminarmente si debba prendere il esame il quesito se si deve o no concedere l'autonomia alla Sicilia. Solo se su questo quesito l'Assemblea si pronuncia favorevolmente, si giustifica l'ulteriore discussione dello Statuto regionale; che se, invece, l'Assemblea dovesse pronunciarsi negativamente, respingendo cioè la proposta che il governo ha fatta propria di concedere l'autonomia alla Sicilia, evidentemente sarebbe un fuor d'opera discutere le osservazioni del senatore Einaudi. Insiste perciò nella sua proposta che la discussione sia fatta anzitutto sulla questione preliminare». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit.

<sup>44</sup> Esponente agrigentino del demolaburismo, parlamentare, convintosi dell'impraticabilità del separatismo, divenne deciso fautore dell'autonomia facendo parte, dal 28 dicembre 1944, della Consulta regionale siciliana e, dal 1° sett. 1945, della commissione per l'elaborazione dello statuto; fu anche membro della Consulta nazionale, in qualità di ex deputato aventiniano. Il 9 ottobre 1946 fu nominato presidente della commissione paritetica per la definizione delle norme attuative del trasferimento di attribuzioni dallo Stato alla Regione, concluse la vita politica dopo la mancata conquista del seggio alle elezioni dell'Assemblea regionale siciliana del 27 aprile 1947.

<sup>45</sup> Pur convenendo che: «sarebbe stato bene che il governo lo avesse trasmesso non sic et simpliciter, ma con tutto il corredo dei verbali delle discussioni, o almeno con una relazione in cui si desse ragione delle varie norme in esso contenute, si che di tali documenti oggi potesse essere tenuto il debito conto; e passa ad esaminare le osservazioni del senatore Einaudi», così, in particolare, il consultore Guarino Amella, Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit.

<sup>46</sup> Ribadendo a tale riguardo le pressanti preoccupazioni «che il disegno di legge fosse gravemente dannoso alla causa delle autonomie regionali, ha creduto bene di esporre, non solo le ragioni delle sue titubanze, ma la sua avversione ad una attuazione che gli pare non buona di un concetto che dovrebbe essere molto fecondo per il paese». Egli, peraltro, volle sottolineare l'assenza di avversione preconcepita ed il solo auspicio di un esame approfondito delle questioni nel presupposto che: «se si vuole che le regioni funzionino efficacemente, è necessario chiarire in modo preciso quali siano i compiti loro attribuiti» a partire dal divieto espresso di introdurre vincoli commerciali tra le Regioni e tra queste ed il territorio nazionale. Riteneva, infatti, l'accademico torinese che fosse canone fondamentale di uno Stato unitario nel quale sorgano le autonomie regionali, il «divieto di ogni impedimento al commercio interregionale; divieto che non riguarda solo i dazi, ma anche l'istituzione di tariffe preferenziali per una regione o per l'altra». Norma, come noto, poi inserita all'art. 120, primo comma, della Costituzione: «La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni».

rendimento limitata, come quelle dell'imposta di produzione e dei monopoli del lotto e del tabacco») che verrebbero riconosciute allo Stato dalle norme statutarie, «entrate insufficienti, le quali vengono ancora diminuite dai contributi per la ricostruzione, ecc. della regione siciliana», sicché «tanto varrebbe dire che è sopra lo stato italiano e sono costituite tante regioni indipendenti»<sup>47</sup>.

L. Einaudi, prima di allontanarsi dall'Aula, terminò l'appassionato intervento di replica ribadendo le critiche all'istituzione di una specifica Corte siciliana «di tutela e di difesa della Costituzione»<sup>48</sup>.

Il presidente Sforza, concluso l'articolato dibattito<sup>49</sup>, dichiarò chiusa la discussione sul provvedimento e ricordando il tenore dell'ordine del giorno predisposto dalla Giunta di studio<sup>50</sup>, lo sottopose a votazione. L'ordine del giorno fu

<sup>47</sup> L'esperienza maturata nello studio dei sistemi statunitense e svizzero lo indussero in conclusione a sostenere che: «la futura Costituente [che] dovrà decidere se tra lo stato e la regione ci debba essere una divisione delle imposte, di cui alcune attribuite allo stato, altre alla regione. Il sistema proposto sarebbe fatale all'uno o all'altra, perché questa divisione di imposte tra i diversi enti ha sempre fatto pessima prova». L'opinione di Einaudi si incentrava, infatti, sull'assunto: «che non si possa fare una separazione di imposte tra stato e regione; e che si debba attribuire così all'uno come all'altra il diritto più largo di imposizione. Dipenderà dalla legislazione dello stato e dalla legislazione della regione servirsi di quest'arma nell'interesse dei cittadini dello stato e degli appartenenti alla regione; ma non si possono prevedere le conseguenze di una qualunque discriminazione preventiva». Così v. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit.

<sup>48</sup> Lo statista piemontese sottolineava in merito: «non si può pregiudicare una questione fondamentale, creando una Corte costituzionale che sarà di origine squisitamente politica, in quanto la nomina spetta all'Assemblea legislativa statale ed all'Assemblea legislativa regionale. Se si ritiene che questa sia una buona Corte costituzionale, si può anche approvare questo principio; ma questo punto non deve essere così risoluto soltanto per una regione: il problema è ampio e riflette tutta la vita nazionale. L'esperienza dei paesi in cui questo controllo costituzionale esiste, ed esiste sul serio, dice che il controllo deve essere affidato alla magistratura ordinaria e che non ci deve essere una corte speciale. Devono essere tutte le corti, dal conciliatore fino alla Cassazione, a decidere sulla costituzionalità delle leggi. In Italia è mancato il coraggio di esercitare questo controllo, perché, se questo coraggio non fosse mancato, chi avrebbe potuto opporsi ad una decisione in proposito della Corte di cassazione? Il motivo per cui la Corte suprema degli Stati Uniti è diventata il baluardo della Costituzione non è scritto nella Costituzione; è appunto il coraggio dei magistrati che hanno dichiarato certe norme contrarie ai principi fondamentali dello stato. E quando qualche presidente degli Stati Uniti, qualche Congresso protestava contro le decisioni della Corte suprema, il primo giudice della Corte suprema ha semplicemente risposto che nessuno poteva cassare le sue sentenze. Nessuno le ha potute cassare e quindi la Corte suprema ha continuato ad esercitare la sua funzione di controllo sulla costituzionalità delle leggi. Riconosce che questa è un'opinione sua, mentre altre opinioni possono ritenere necessaria una corte politica di tutela della Costituzione. Il problema è però di una gravità così estrema, che egli non si sente di dare il suo voto ad un disegno di legge che pregiudichi questa questione; né si sente di delegarne al governo la soluzione, né di affidarsi alle correzioni che possa fare la Costituente ad uno Statuto. Occorre che ciascuno si assuma la responsabilità di votare soltanto per ciò che ritiene sano e favorevole al conseguimento di quel fine che si vuole raggiungere, cioè una autonomia regionale che rientri nel quadro dell'unità nazionale e sia capace di dare veramente impulso alle attività economiche delle singole regioni». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 31 ss.

<sup>49</sup> Intervenero, altresì, con argomentazioni diversificate, a sostegno dell'istituzione della Regione Siciliana: Molinelli, Berlinguer, Li Causi, Aldisio (che da poco aveva lasciato la carica di Alto Commissario per la Sicilia) ed in contrasto più o meno aperto: Ricci, Della Giusta ed O. Reale, i quali ritenevano più appropriato rinviare ogni decisione all'Assemblea costituente.

<sup>50</sup> «Le Commissioni riunite, affari politici, giustizia, finanze e tesoro, esaminato lo schema di provvedimento legislativo sullo "Statuto della Regione siciliana" (doc. n. 158), trasmesso dal Governo per il parere della Consulta nazionale, sul testo approvato dalla Consulta siciliana addì 23 dicembre 1945; considerato che tale

così approvato e trasmesso al governo come espressione del parere delle Commissioni riunite sul progetto esaminato.

Quel che accadde dopo l'esame dello Statuto da parte della Consulta Nazionale è noto. L'incalzare degli eventi impose la celere approvazione del testo da parte del Consiglio dei Ministri il 15 maggio e la contestuale promulgazione da parte del Luogotenente del Regno; lo Statuto venne poi pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 giugno 1946, con l'introduzione della clausola di coordinamento (art. 42) tra il testo e la Costituzione<sup>51</sup> affidandolo all'Assemblea costituente che sarebbe stata eletta di lì a poco<sup>52</sup>.

### 3. *Il susseguente contributo dell'economista piemontese alla Costituente*

Insediate l'Assemblea costituente, Einaudi proseguì l'impegno parlamentare, ma anche quello di Governatore dell'Istituto di emissione, ai quali aggiunse, come ricordato, quello di Ministro del bilancio e Vicepresidente del Consiglio dei Ministri dal giugno 1947.

Il 27 luglio 1946 venne all'esame della Seconda sottocommissione per la Costituzione la prioritaria questione delle autonomie regionali. Agli on. Ambrosini e Perassi, nominati relatori nella seduta precedente, venne affidato l'incarico: «di fare l'impostazione generale del tema dell'autonomia», illustrando le questioni che la Sottocommissione dovrà esaminare, con particolare riguardo al delicato tema del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Nella seduta del 31 luglio 1946 il prof. Einaudi, lanciando un monito ancor oggi attuale, ribadì l'esigenza di delineare correttamente il concetto di autonomia

---

provvedimento risponde a finalità politiche, che superano ogni esame analitico di pura tecnica legislativa; considerato che il problema delle autonomie regionali in genere e di quella siciliana in specie è ormai posto da tutti i Partiti e risponde a precedenti legislativi già adottati in conformità delle singole aspirazioni locali; esprime il parere favorevole allo schema di provvedimento legislativo sullo "Statuto della Regione siciliana" (doc. n. 158) con l'emendamento della estensione alla Sardegna e con la modifica del comma secondo dell'art. 42, che dovrà essere sostituito dal seguente: «Esso sarà sottoposto all'Assemblea Costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato» v. ancora Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 57 ss.

<sup>51</sup> Il testo fu infatti approvato con la modificazione dell'art. 42, secondo comma, come votata dalle Commissioni riunite della Consulta nazionale e la soppressione del terzo comma dell'art. 42, che riguardava le modificazioni allo Statuto, che si sarebbero potute apportare su proposta dell'Assemblea regionale e dalle Assemblee legislative dello Stato, con le forme stabilite per la modificazione della Costituzione. Per tale abrogazione risultò determinate il controverso dibattito in Assemblea costituente.

<sup>52</sup> Il testo fu approvato a maggioranza dal Governo De Gasperi dopo un serrato dibattito, nel quale ebbe un ruolo rilevante l'Alto Commissario Aloisio, con il voto contrario dei ministri L. Cattani e L. Gasparotto, demolabutisti, e di P. Nenni, socialista.

finanziaria regionale partendo da un chiaro assunto: «*la materia imponibile è una sola: il reddito del contribuente*»<sup>53</sup>.

In altre parole, un sistema fiscale chiamato ad integrare l'imposizione in modo proporzionato, non avrebbe dovuto partire dalle esigenze finanziarie degli enti impositori, pur se di nuova istituzione come le Regioni, ma dalla capacità contributiva del cittadino e dell'impresa. Questione nodale che, ancora oggi, agita il confronto tra le diverse proposte di riforma fiscale dello Stato multilivello.

Egli intervenne poi su vari temi trattati dalla Commissione: da quello del riparto di competenze tra Stato e Regioni, alla questione delle province e del loro ruolo marginale («le province sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale»), sino a quando si giunse all'esame della disposizione che prevede per gli statuti speciali l'adozione con legge costituzionale<sup>54</sup>. L'on. Perassi propose di sostituire, al secondo comma, le parole «con Statuti speciali adottati con leggi di valore costituzionale» con l'espressione: «con leggi speciali di carattere costituzionale». Ma tale emendamento venne poi ritirato ed il dibattito che ne conseguì diede la possibilità ad Einaudi di sottolineare, memore delle argomentazioni già svolte alla Consulta proprio a partire dalle previsioni statutarie della Sicilia e della Val d'Aosta, la convinzione circa la «necessità che questi Statuti provengano direttamente da leggi che siano votate dal Parlamento»<sup>55</sup>.

Il professore piemontese tornò a pronunciarsi sullo Statuto siciliano nella seduta del 28 maggio 1947. Dopo aver difeso la portata delle previsioni costituzionali del Titolo V sulla potestà legislativa regionale, ribadì le sue preoccupa-

---

<sup>53</sup> «Questo reddito» prosegue lo statista piemontese, «si potrà afferrare all'origine, quando entra nel bilancio del contribuente, o quando, sotto forma di consumi, esce dal bilancio del contribuente; ma fuori del reddito non esistono altre materie imponibili. Quindi necessità tecnica, di fatto, che la regione ricorra alla medesima materia imponibile a cui forzatamente debbono ricorrere lo stato ed i comuni». Ne discende che: «si tratterà di trovare metodi di compartecipazione della regione a quest'unica materia imponibile, che è il reddito del contribuente, che siano meglio adatti alla regione medesima, lasciando allo stato e rispettivamente al comune quelle altre parti di reddito che siano meglio adatte l'uno alla natura unitaria dello Stato, l'altro alla natura piccola, locale del comune [...] Ma la regione dovrà, come la provincia oggi, avere un suo campo tributario che si rivolga soprattutto alle imposte dirette [...] Finché si dimenticherà che Stato, province, regioni e comuni colpiscono sempre la medesima materia imponibile e cioè il reddito, e si guarderà alle singole imposte invece che al loro insieme, i contribuenti saranno sovrattassati e continueranno a reagire con la frode; e questa sarà tale solo di nome. È molto difficile sapere oggi quello che paga il contribuente italiano».

<sup>54</sup> È all'esame l'art. 3: «Le regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione. Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali adottati con leggi di valore costituzionale».

<sup>55</sup> Ciò in quanto «la formulazione data ai due Statuti [...] sta a significare che è distrutta l'Unità italiana, che cioè quelle determinate regioni hanno manifestato chiaramente il desiderio di non pagare più una imposta allo stato, pur desiderando riceverne tutti gli aiuti. Ciò significa la distruzione dello stato italiano». Da qui la conclusione che una scelta di tal fatta dovrebbe esser ampiamente «discussa e deliberata dal Parlamento», l'acuirsi del dibattito, tuttavia, condurrà Perassi «[...] ad evitare eventuali ripercussioni di carattere politico» ed a ritirare la proposta (seduta del 31 gennaio 1947).

zioni circa il tenore dello statuto ad un anno dall'entrata in vigore (in particolare con riguardo all'art. 36)<sup>56</sup>.

Ma l'apporto più puntuale all'articolato confronto in seno alla Costituente si può cogliere alle battute finali dei lavori, nella seduta del 31 gennaio 1948<sup>57</sup>, sempre in merito alla trattazione del d.d.l. costituzionale «Testo coordinato dello Statuto speciale per la Sicilia»<sup>58</sup>.

Il dibattito sugli emendamenti alla disposizione che disciplinava le forme per addivenire alle modifiche statutarie vide, dopo un intervento dell'on. Perassi, la lettura di vari emendamenti al testo del disegno di legge, tra cui quello sostitutivo degli artt. 1 e 2, presentato dagli on. Ambrosini, Castiglia e Montalbano che introduceva l'intesa tra Parlamento nazionale ed Assemblea regionale siciliana<sup>59</sup>.

Tuttavia, apparve subito evidente, pur di fronte alla ristrettezza di tempo a disposizione, che il Ministro del bilancio, come peraltro ragionevole anche alla luce delle funzioni svolte, non intendesse recedere da quanto esposto nei due anni precedenti: «devo fare una dichiarazione di voto esponendo le ragioni per le quali, se l'Assemblea non procederà alla discussione dell'allegato e quindi alla discussione dei singoli articoli e anche dell'emendamento da me proposto, se l'Assemblea non riterrà di far questo, io voterò a favore dell'emendamento Persico»<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> «Enormità, ho detto, perché si tratta in verità di cose gravissime alle quali sarà necessario che la Costituente ponga sollecito riparo!», che egli interpreta in termini (correttamente) testuali deducendone che in tal modo «allo Stato sono riservate soltanto le imposte di produzione di fabbricazione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del gioco del lotto. Tutto il resto è avvocato alla Regione. E allora, di che cosa mai lo Stato può vivere?». Cfr. L. Einaudi, *op. ult. cit.*

<sup>57</sup> Si veda ancora Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 290 ss.

<sup>58</sup> Tale disegno di legge, presentato dalla Sottocommissione per gli statuti regionali, prevedeva la conversione in legge dello Statuto siciliano, giova ricordare già in vigore dal 10 giugno 1946, ed era composto da due articoli: «art. 1: Il vigente Statuto della regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, è adottato con la presente legge costituzionale quale Statuto speciale per la Sicilia, con le modificazioni che risultano dall'allegato, che costituisce il testo coordinato dello Statuto stesso; art. 2: La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica».

<sup>59</sup> «Lo Statuto della regione siciliana, approvato con regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116 della Costituzione. Le modifiche, che in base all'esperienza derivante dall'applicazione dello Statuto fossero ritenute necessarie dalla regione o dallo Stato, saranno approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, di intesa con l'Assemblea regionale della Sicilia». Mentre l'on. Persico presentò una modifica al testo proposto Ambrosini che determinava così sostituiva il secondo comma: «Le modifiche ritenute necessarie dallo stato o dalla regione saranno approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria udita l'Assemblea regionale della Sicilia». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 297.

<sup>60</sup> Lo statista piemontese precisava al riguardo: «Molte sarebbero le ragioni che si potrebbero addurre a questo riguardo, in appoggio a quelle che sono già state svolte. L'onorevole Persico ha dimostrato che l'adozione dell'emendamento Ambrosini, così com'è scritto, porta alla conseguenza che nulla potrà essere innovato allo Statuto senza un accordo fra i due parlamenti, il Parlamento italiano e il Parlamento siciliano. Mancando questo accordo nessuna modifica potrà essere apportata al testo che sarebbe votato a norma dell'emendamento Ambrosini. Ora io vi prego di riflettere ad una circostanza la quale mi pare d'importanza somma a tacere di tutte le altre osservazioni che potrebbero essere adottate a proposito dei singoli articoli su cui ho presentato emendamenti, richiamo l'attenzione sull'articolo 13 e sulla connessione che esso ha come principio che vedo riportato in altri

Einaudi, assai preoccupato delle refluenze che tali previsioni avrebbero potuto determinare, rivolse un appello ai suoi colleghi per l'accoglimento dell'emendamento Perassi: «Io credo che l'Assemblea costituente, prima di prendere una decisione debba riflettere gravemente su queste considerazioni. È certo che ove, in base a questo articolo 13, si costituisse siffatta stanza di compensazione particolare, il corso della lira sul mercato siciliano sarebbe diverso dal corso della lira sul mercato italiano. Vi sarebbero almeno due corsi, e questo sarebbe in contrasto con l'accordo internazionale che abbiamo firmato e che abbiamo firmato nell'interesse nostro di italiani ed anche nell'interesse dei siciliani! Se i due corsi non si determinassero, ciò accadrebbe solo perché, in violazione della stessa norma che lo Statuto siciliano sancisce, la stanza di compensazione non fosse istituita od, istituita, non funzioni come stanza, ma come qualcosa d'altro che qui non mi attento né a definire né ad analizzare»<sup>61</sup>.

Il dibattito proseguì, senza ulteriori interventi di Einaudi.

---

statuti già deliberati dall'Assemblea costituente e che dice sostanzialmente che viene tutelato solo il rispetto degli obblighi internazionali». Nell'intervento Einaudi proseguiva poi sottolineando che: «Quell'accordo internazionale impone una condizione essenziale, senza la quale l'adesione dovrebbe di fatto venire a mancare: ed è il mantenimento di una sola moneta, di una sola unità monetaria. Ora, se vi è cosa certissima è questa: che l'articolo 13 consacra non solo la possibilità ma – a parer mio – la certezza assoluta che in Italia verrebbero a costituirsi due monete: una lira italiana e una lira siciliana. Soltanto per un miracolo (l'ho già detto altra volta in questa Assemblea parlando dal banco di deputato), soltanto per un miracolo, impossibile a verificarsi, si potrebbe dare il caso che i corsi delle due monete seguitassero ad essere uguali; in quanto ché, quando si afferma che deve costituirsi una stanza di compensazione particolare per la Sicilia e in questa stanza di compensazione particolare della Sicilia vengono da una parte ad essere offerte tutte le sterline, i dollari, i franchi francesi, i franchi svizzeri e tutte le altre monete straniere ottenute in compenso delle nostre esportazioni, dei noli delle navi mercantili iscritte nei compartimenti siciliani, delle rimesse degli emigranti e del turismo e, dall'altra parte, viene ad essere richiesta una certa altra quantità di dollari, sterline e via dicendo per il pagamento delle importazioni siciliane, ivi si costituisce un mercato e – costituendosi un mercato – nulla ci dice (anzi tutto lo fa escludere) che il corso della lira, quale verrà ad essere determinato su quel mercato, sarà uguale al corso che verrà ad essere determinato sul resto del mercato italiano. Oggi – per esempio – il corso della lira sul dollaro è di circa 600 lire per ogni dollaro. Soltanto per un miracolo – se si costituisse la stanza di compensazione particolare per la Sicilia – potrebbe accadere che il corso della lira in confronto del dollaro fosse uguale a 600! Tale corso sarà quasi sicuramente minore o maggiore. In quel determinato momento in cui (come ho sentito dire, ma non so quanto la notizia sia esatta) il ricavo in valuta straniera per le esportazioni e gli altri crediti siciliani fossero notevolmente superiori ai debiti per le importazioni, per cui la Sicilia diventasse creditrice verso l'estero, in quel momento che cosa accadrebbe? Accadrebbe che l'offerta di valute straniere da parte di esportatori sarebbe superiore alla domanda fatta in Sicilia di quelle medesime monete, e potrebbe accadere che il corso del dollaro, invece di essere a 600 lire, precipitasse a 400, a 300, a 200! Questo è il bel regalo che si vorrebbe fare agli esportatori siciliani! Coloro che sono favorevoli e propugnano questo articolo 13 si mettano bene in mente quali possano essere le conseguenze e i danni per gli esportatori siciliani e italiani!». Per assumere poi toni stentorei quando egli afferma: «che l'articolo 13 contraddice ad un obbligo internazionale, che questa Assemblea medesima ha assunto quando ha votato l'adesione dell'Italia agli accordi di Bretton Woods, perché la nostra moneta fosse inserita in un sistema internazionale rivolto alla tutela delle monete dei singoli paesi e anche del nostro». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 312 ss.

<sup>61</sup> Lo statista piemontese aggiunge poi: «Perché io credo che se l'Assemblea costituente non vuole passare alla discussione degli articoli perché l'ora tarda ce lo impedisce, almeno rimanga questa valvola di sicurezza, che venga così riconosciuta all'autorità superiore nel nostro paese, che è il Parlamento, la facoltà di legiferare in questa materia! è certo che in tal modo non si farà nessun danno alla Sicilia, perché nessun Parlamento italiano oserà mai modificare lo Statuto a danno della Sicilia!». Cfr. Aa.Vv., *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, cit., 313.

Il testo approvato, così recitava: «Art. 1. Lo Statuto della regione siciliana, approvato con R. decreto legge 15 maggio 1946, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116 della Costituzione. Ferma restando la procedura di revisione prevista dalla Costituzione, le modificazioni ritenute necessarie dallo stato o dalla regione saranno, non oltre due anni dall'entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia».

La proposta, sottoposta alla votazione a scrutinio segreto, fu approvata con 232 voti favorevoli e 54 contrari. Qualche giorno dopo, il 31 gennaio 1948, l'Assemblea Costituente approvò il testo definitivo che approdò alla promulgazione (l. 26 febbraio 1948, n. 2), da parte del Capo provvisorio dello Stato, De Nicola, al quale succedette lo stesso Einaudi eletto Presidente della Repubblica l'11 maggio 1948.

L'estate successiva giunse la sentenza dell'Alta Corte della Regione Siciliana<sup>62</sup> che dichiarò incostituzionale, su ricorso della Regione, l'art. 1, secondo comma, della l. Cost. 2 del 1948 in quanto introduceva il principio alla stregua del quale le modifiche allo Statuto siciliano potessero essere apportate entro due anni mediante legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale, fermo restando il procedimento di revisione dello Statuto regolato dall'art. 138 Cost.<sup>63</sup>

Fu una "vittoria di Pirro", che ha determinato il sostanziale congelamento delle procedure di coordinamento dello Statuto con la Costituzione innescando, da un lato, la strisciante disapplicazione da parte dello Stato di molte delle norme che Einaudi aveva individuato come incompatibili con l'ordinamento unitario, dall'altro, il progressivo smantellamento operato dalla giurisprudenza costituzionale di parti intere del testo che si voleva rendere difficilmente modificabile<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Sent. 19 luglio 1948 - 10 settembre 1948, n. 4, sulla quale si veda per tutti C. Mortati, *L'Alta corte per la Sicilia nella Repubblica italiana «una e indivisibile»*, in *Foro it.*, 1956, 79, IV, cc. 185 ss. L'Alta corte rigettò le eccezioni avanzate dalla difesa dello Stato circa l'improponibilità del ricorso e la sua incompetenza, dichiarando che anche le leggi costituzionali, in quanto regolate e sottoposte a limiti dalla Costituzione fossero soggette al sindacato giurisdizionale di legittimità costituzionale, e che per le leggi costituzionali regolatrici di rapporti fra lo Stato e la Regione siciliana, competente in materia fosse la stessa Alta corte per la Regione siciliana, statuendo poi per l'accoglimento del ricorso, in quanto il secondo comma dell'art. 1 della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, prevedeva che le modifiche allo Statuto avrebbero dovuto essere apportate entro due anni, «senza l'osservanza del procedimento di revisione previsto dall'art. 138 della Costituzione, è viziato d'illegittimità costituzionale».

<sup>63</sup> Il che fa concludere al Padre giuridico dello Statuto siciliano: «Cosicché dell'art. 42 della Consulta regionale non rimase alcuna parte nello Statuto: Non il primo comma, che fu, separatamente, oggetto di un parere favorevole della Consulta nazionale. Non il secondo comma, che fu sostituito col citato emendamento della Consulta nazionale, poi (come si è già detto) inserito nell'articolo unico del D.L. 15 maggio 1946, n. 455, di approvazione dello Statuto, aprendo così una nuova fase storica, quella del coordinamento dello Statuto con la Costituzione. Non il terzo comma che tolse all'Autonomia siciliana una norma precisa di garanzia per la eventuale modificazione dello Statuto. Così passò il progetto della Consulta regionale siciliana alla firma sovrana. Ma il coordinamento e le «norme di attuazione» non hanno ultimato il loro corso; aspettano ancora, dopo più di un ventennio [...] gli uomini di buona volontà». Cfr. G. Salemi, *Lo Statuto della Regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nella interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, cit., 180, ma già 173 ss.

<sup>64</sup> In questo senso si vedano per tutti G. Salemi, *Lo Statuto della Regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nella interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, cit., 158 ss. e F. Salvia,

Può quindi affermarsi che lo statista piemontese, se ebbe un torto, fu quello di comprendere, anticipatamente ed in quasi solitudine, quali fossero le effettive conseguenze dell'applicazione delle previsioni statutarie nelle indicate materie<sup>65</sup>. Il che, sganciato da un effettivo trasferimento delle funzioni, avrebbe creato un oggettivo disequilibrio finanziario. Probabilmente un approccio più approfondito e leale verso la nascente autonomia, così come auspicato da Einaudi, avrebbe portato ad eliminare qualche inutile orpello e, nel contempo, avrebbe magari consentito di assicurare l'inveramento delle previsioni statutarie e dell'autonomia siciliana.

L'esito è stato, invece, diametralmente opposto. Prevalse, infatti, tra le forze politiche l'idea, ambigua e strisciante, di giungere comunque ad un'approvazione dopo brevissimo e superficiale dibattito, senza relazioni governative di accompagnamento, rinviando ogni valutazione all'Assemblea costituente (e, come accadde, da quella al primo Parlamento). Altri si sarebbero assunti l'onere di disapplicare o rendere inapplicabili le disposizioni che apparivano controverse<sup>66</sup>. Ed in effetti ciò è veramente accaduto tra inerzie governative e interpretazioni del Giudice delle leggi.

Nessuna delle disposizioni che destarono le principali, tra le ricordate preoccupazioni di Einaudi, trova oggi applicazione.

Mentre, per quanto concerne le norme sulla finanza regionale, ancora oggi oggetto di controverso confronto tra Stato e Regione, la lettura delle citate disposizioni statutarie fu condizionata dalla mancata percezione di quali e quante funzioni sarebbero state effettivamente trasferite a quest'ultima, alla quale si sarebbero quindi dovute corrispondere adeguate risorse finanziarie. Risorse che, in una fase genetica e pionieristica del regionalismo in Italia, sembravano essere reclamate a prescindere dall'effettivo e puntuale trasferimento di competenze legislative ed amministrative.

#### 4. *Una predica (ancora) utile per il regionalismo differenziato*

Il richiamo, in alcuni casi testuale, degli interventi di Einaudi, all'istituzione delle Regioni, ed in particolare di quella Siciliana, evidenzia che egli non nutrì alcuna preconcepita avversione nei loro confronti, esprimendo, al contrario, non solo l'adesione al principio autonomistico, ma anche una profonda attenzione alla questione meridionale. Di ciò, se si può trarre agevole convincimento dal

---

*Una questione ancora controversa; compete allo Stato o alla Regione siciliana l'accertamento dei tributi di spettanza regionale?* in *Foro amm.*, 1968, II, 45 ss.

<sup>65</sup> «Il proposito evidente dell'estensore del disegno di legge è che tutte le imposte attualmente riscosse dallo stato in Sicilia, ad eccezione delle imposte di produzione e dell'entrate dei monopoli del tabacco e del lotto, debbano spettare alla regione; ma lo stato sul provento di questa minor parte dell'entrata tributaria a lui riservata dovrebbe prelevare a norma dell'articolo 38, una somma da impiegarsi a favore della regione a titolo di solidarietà nazionale, in base ad un piano economico nella esecuzione di lavori pubblici».

<sup>66</sup> Sia consentito rinviare ancora al mio contributo *Redimibile Sicilia: l'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, cit., 63 ss.

tenore delle prese di posizione richiamate, ne costituiscono riprova le iniziative che assunse da Presidente della Repubblica, carica che esercitò con grande equilibrio e sobrietà<sup>67</sup>, ma anche con una chiara visione istituzionale<sup>68</sup>.

Appare, in particolare, significativa la nomina a Senatore a vita di don Luigi Sturzo, padre dell'autonomia regionale siciliana e meridionalista, avvenuta il 17 settembre 1952, per meriti nel campo scientifico e sociale<sup>69</sup>, superando le questioni giuridiche che destò la sua veste talare<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> «La Repubblica è una realtà che ogni giorno si consolida; indietro non si torna. La forma repubblicana, le istituzioni repubblicane, che sono la prima condizione giuridica del rinnovamento sociale, si rafforzano ogni giorno e diventano costume». Di quel «costume repubblicano» e del «senso di serietà e di composta dignità» impresso alla vita pubblica, continuava Calamandrei, Einaudi era stato l'ispiratore e l'esempio, nel corso di sette anni «durante i quali egli ha saputo reggere e rafforzare con esemplare equilibrio i destini ancora vacillanti della giovane Repubblica» (Orazione pronunciata dal Prof. On. P. Calamandrei, 2 giugno 1955, in *Resistenza e Repubblica*, Forlì, sd. [ma 1975], 15-16).

<sup>68</sup> Va ricordata la visita ai Comuni della parte orientale dell'Isola colpiti da alluvioni dal 23 al 25 ottobre del 1951, l'esperienza di quella visita fu, come sempre avveniva per lo statista che si confrontava con la realtà, foriera di considerazione sulle politiche del suolo e di contrasto al dissesto idrogeologico che risuonano attuali ancor più oggi. Al ritorno da quella visita Einaudi scrisse: «Ci rassegheremo ancora una volta? Dimenticheremo, di fronte all'urgenza di sempre nuovi problemi pressanti, che il problema massimo dell'Italia agricola è la difesa, la conservazione e la ricostruzione del suolo del nostro Paese contro la progressiva distruzione che lo minaccia? Dalle Alpi e dagli Appennini [...] giù sino alle montagne della Calabria, della Sicilia e della Sardegna, gran parte della terra italiana va in disfacimento. [...] Per sapere il perché dei villaggi e delle case travolti dalle acque, degli agrumeti, dei vigneti e degli orti scomparsi non basta guardare alle strade, ai ponti ed agli argini. [...] La origine delle pianure distrutte, delle strade e dei ponti rovinati è nelle montagne che stanno sopra ed intorno; ma la responsabilità spetta agli uomini che hanno diboscato per conquistare terra al frumento e al pascolo. Oggi la montagna, fradicia di pioggia, scivola nella valle. Nella valle padana lo scivolamento vuol dire innalzamento del livello del letto dei fiumi, divenuti per tratti di centinaia di chilometri, pensili; oggetto di ammirazione e di sgomento a chi vede le barche scorrere, quasi sospese nell'aria, bene al disopra del tetto delle loro case» (*Della servitù della gleba in Italia*, 15 dicembre 1951: cfr. R. Einaudi, *Rileggere Luigi Einaudi*, in Luigi Einaudi 1961-2021, n. spec., supp. al n. 105 di *Libro Aperto*, 2011, 11 ss.).

<sup>69</sup> Sul controverso istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale ex art. 59, comma 2, Cost., si vedano V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (La verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 567 ss.; Id., *Senato (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989, 1195 ss.; nonché, tra gli altri, P. Franceschi, *Sub Art. 59*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le Camere*, I, Art. 55-63, Bologna-Roma, 1984, 127 ss.; F. Modugno, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 671 ss.; Id., *i Numerus clausus" dei senatori a vita*, in *Parlamento*, 1984, n. 11-12, 8 ss.; M.G. Talamì, *I senatori vitalizi*, Milano, 1986; R. Moretti, *Sub Art. 59*, in V. Crisafulli, L. Paladìn, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 372 ss.; M. Pisani, *A proposito dei senatori nominati a vita*, in *Il Politico*, 2005, n. 1, 165 ss.; F. Paterniti, *Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006; G.M. Salerno, *I senatori a vita, la idoppia maggioranza" e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 2007, n. 5; F. Politi, *Senatori a vita in Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2014; e, più recentemente, anche per ulteriori riferimenti in dottrina, M.G. Rodomonte, *L'art. 59 della Costituzione*, 2022, in *lamagistratura.it/commentario/lart-59-della-costituzione/*. Giova poi ricordare che, avuto riguardo alla vicenda del numero di senatori nominabili dal Presidente della Repubblica, e con il chiaro obiettivo di dirimere la questione, è intervenuta la riforma costituzionale n. 1 del 2020 che, nell'ambito dell'altrettanto controversa vicenda della riduzione del numero dei parlamentari, all'originaria previsione dell'art. 59 Cost. ha aggiunto quella alla stregua della quale «il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

<sup>70</sup> Anche per nomina di don Luigi Sturzo si pose in termini pregiudiziali la questione se l'estraneità dei sacerdoti dai partiti doveva considerarsi o no estesa anche al mandato parlamentare, e nella singolare circostanza che tale nomina era stata comunicata al Senato il 28 ottobre, per i trenta anni dalla marcia su Roma. La vicen-

Il sacerdote rappresentava il riferimento indiscusso del cattolicesimo liberale ed in quel momento rivestiva la carica di giudice dell'Alta Corte per la Regione Siciliana<sup>71</sup>. Era rientrato in Italia nel 1946, dopo il lungo esilio tra Londra e gli Stati Uniti, giunto in Senato si iscrisse al Gruppo misto<sup>72</sup>, dove lavorò assiduamente sino alla scomparsa intervenuta nell'agosto del 1959. Tale nomina, come noto, intervenuta insieme a quella dell'archeologo Umberto Zanotti Bianco<sup>73</sup>, anch'egli liberale, costituì quindi un più che tangibile riconoscimento al ruolo degli esponenti del meridionalismo e del regionalismo italiano.

Occorre parimenti ricordare che Sturzo, pur se artefice dell'autonomia siciliana, ne fu anche acceso critico dei vizi che essa iniziava a manifestare, emulando il crescente rilievo della "partitocrazia" e l'intervento massivo in economia dei pubblici poteri<sup>74</sup>. Temi, questi ultimi, sui quali era forte la sintonia tra Einaudi e Sturzo intorno ai valori del liberalismo e che fu certamente tra i fattori determinanti della concessione del laticlavio al sacerdote siciliano, che l'economista piemontese volle infine ricordare nel saggio nel quale ne riconobbe l'adesione «*al mondo spirituale del liberalismo*»<sup>75</sup>.

---

da diede lungo al coinvolgimento di V.E. Orlando, sommo giuspubblicista interpellato dall'allora presidente del Senato Giuseppe Paratore, ultimo segretario di F. Crispi e parlamentare palermitano, il quale accompagnato dal G. Andreotti, allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, consegnò all'anziano giurista un elaborato contenente i contrastanti pareri sulla pregiudiziale. Come raccontato dallo stesso Andreotti «Orlando si riservò ventiquattro ore di tempo ma non li lesse neppure. All'indomani tornammo da lui e disse sorridendo a Paratore: «Peppino, non dimenticare che è siciliano come noi». Così il dubbio giuridico venne risolto, lasciando aperta la possibilità, che sia De Gasperi che le autorità ecclesiastiche paventavano, che sacerdoti si potessero presentare candidati nelle elezioni»: così G. Andreotti, Vittorio Emanuele Orlando visto da vicino, in Aa.Vv., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Soveria Mannelli, 2002, 13.

<sup>71</sup> Presso la quale fu relatore di importanti pronunce, tra le quali, la prima che introduce quale principio di differenziazione la condizione di insularità (Alta Corte per la Regione Siciliana 14 febbraio 1953, n. 1, in *Foro it.*, 76, 4, 1953, 465 ss.).

<sup>72</sup> Tale nomina, come noto, non costituì affatto un ammiccamento nei confronti della Democrazia cristiana.

<sup>73</sup> Che, come noto, fu tra i protagonisti dell'*Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia* (ANIMI) e sostenitore, tra i primi, del regionalismo nelle file liberali, U. Zanotti Bianco, *L'autonomia regionale*, in *Movimento liberale italiano*, n. 9, 1944. Sulla figura di Z.B. si v. per tutti A. Jannazzo, *Mezzogiorno e liberalismo nell'azione di Zanotti Bianco*, Roma, 2002.

<sup>74</sup> Cfr. Relazioni di U. De Sivo ed A. Giovagnoli al Convegno "Luigi Sturzo senatore a vita della Repubblica", Roma Senato della Repubblica, martedì 26 novembre 2019, consultabili in <https://www.radioradicale.it/scheda/591511/luigi-sturzo-senatore-a-vita-della-repubblica>, le polemiche del sacerdote calatino, dure ed insistenti, vennero vissute dalla classe politica italiana «con fastidio direi a volte dissimulato altre volte chiaramente dichiarato», la sua nomina a senatore a vita il 17 dicembre '52 da parte di Einaudi inserirono Sturzo nel cuore delle istituzioni politiche italiane con una nomina che non avrebbe incontrato in alcuni ambienti della stessa democrazia cristiana particolare gradimento «eppure e per questo forse Sturzo aderisce al gruppo misto del Senato affermando che non poteva aderire al gruppo della democrazia cristiana perché temeva che la norma concordataria che vietava ai sacerdoti iscriversi a partiti politici possedesse trovare applicazione nei suoi confronti e soprattutto era convinto che la disciplina di partito avrebbe limitato il suo senso di responsabilità personali».

<sup>75</sup> L. Einaudi nel saggio *Liberismo e liberalismo o della continuità di Luigi Sturzo, Prediche inutili, op. ult. cit.*, 374 ss., spec. 381 che ricorda le apprezzate posizioni antistatalistiche, antidirigistiche ed antisocialistiche del prete calatino, ispirate dalla comune convinzione che «socialismo, dirigismo, corporativismo, statalismo sono

In conclusione, quella di Einaudi verso l'autonomia regionale, ed in particolare nei confronti di quella siciliana, lungi dal costituire una forma di avversione centralista, fu invece espressione di critica, sovente lungimirante, verso approcci eccessivamente sbrigativi e sistemi poco chiari di attribuzione del gettito tributario e dei meccanismi di finanza pubblica che purtroppo prevalsero nei lavori parlamentari. Un approccio che rispondeva alla scelta di fondo ispirata dall'esigenza di assicurare un nitido riparto tra i livelli di governo che ancorasse il potere impositivo alla responsabilità istituzionale riconducibile alla profonda adesione ai principi del costituzionalismo europeo<sup>76</sup>; così come per la disciplina del controllo valutario e di quella doganale e tariffaria.

Risultato evidente, lo si è già precisato in precedenza, a quasi ottant'anni dai dibattiti dei quali si sono richiamati ampi stralci, è che le disposizioni dello Statuto siciliano che hanno delineato l'autonomia finanziaria regionale (artt. 36 e 37)<sup>77</sup> sono state fortemente ridimensionate negli effetti finanziari dalle norme di attuazione in materia<sup>78</sup>, ed in parte dalla giurisprudenza costituzionale, che ne hanno sostanzialmente tradito o eluso la *ratio* ispiratrice<sup>79</sup> e che restano ancora in vigore nonostante i tentativi regionali di modificarle<sup>80</sup>. Quelle riguardanti, invece, la materia valutaria, doganale e tariffaria si sono rivelate totalmente inapplicabili, inverando così quella che poteva sembrare la nefasta profezia einaudiana.

Nella prospettiva che ispirò la posizione di Einaudi era pienamente avvertita l'esigenza di dotare le Regioni e gli enti locali di poteri e di finanza propri, cor-

---

antisociali perché cagione di discordia sociale e di tirannia politica e che il liberalismo promuove invece l'elevazione dei più, la stabilità sociale e la libertà politica».

<sup>76</sup> Si rinvia sul punto nuovamente allo studio di G. Morbidelli, *Il costituzionalismo in Luigi Einaudi*, cit., il quale coglie in Einaudi i segni del costituzionalismo che non si esaurisce nelle affermazioni o declamazioni di principio: ricevono difatti continue, fecondi e illuminanti applicazioni in tanti suoi scritti, come si ricava dalle esemplificazioni che il saggio ripercorre. *L'acquis* costituzionalistico si può cogliere con nitore nell'opera di Einaudi, in particolare «come membro dell'Assemblea costituente e come Presidente della Repubblica».

<sup>77</sup> Come richiamato in precedenza Einaudi contestò la fretta eccessiva e la superficialità dell'analisi che accompagnarono l'approvazione dei quattro statuti speciali, ma riconduce questa approssimazione, purtroppo non priva di precedenti, ad una sorta di *habitus* della politica nazionale: «che in Italia i problemi si risolvano in fretta e furia, all'ultimo momento, a pezzi e bocconi non è rimprovero se possa muovere solo agli uomini politici d'oggi. È il rimprovero di sempre: l'esercizio di stato delle ferrovie, le convenzioni marittime del principio del secolo furono abbracciate alla bell'e meglio, senza tener conto degli studi, delle inchieste, delle relazioni di commissioni nominate a bell'apposta: così come nel 1946 – ma in questo caso, salvo per il Trentino-Alto Adige, non si era studiato niente – si approvarono gli statuti. Cammin facendo le cose si aggiustano; qualche santo provvederà. Camera, senato studieranno, perfezioneranno. Invece, nessun santo provvede, cammin facendo le cose, invece di aggiustarsi, peggiorano». Così v. L. Einaudi, *op. ult. cit.*, 356.

<sup>78</sup> Tali disposizioni sono state adottate con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria*).

<sup>79</sup> Così ancora G. Salemi, *Lo Statuto della Regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nella interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, cit., 157 ss.

<sup>80</sup> In merito sia consentito rinviare per più articolate considerazioni al mio contributo *La revisione delle relazioni finanziarie tra Regione Siciliana e Stato nella nuova stagione del regionalismo*, in [www.ipof.it/author/gaetanoarmao/](http://www.ipof.it/author/gaetanoarmao/).

relandoli, in modo tale che «gli amministratori locali non possano ripararsi dietro ad un'autorizzazione che viene da Roma»; partendo quindi dalla consapevolezza che soltanto attraverso la responsabilizzazione delle classi dirigenti politiche e la garanzia offerta ai cittadini di «mandar[li] a spasso e [...] [di] sostituir[li] con amministratori più capaci», si sarebbe potuto consentire alle autonomie ed alla cittadinanza di svolgere appieno il proprio ruolo<sup>81</sup>. Una posizione, quindi, molto distante da quel sistema delle compartecipazioni al gettito erariale che non solo hanno prevalso nella finanza regionale, ma che assume, come si vedrà, un peculiare rilievo nel c.d. Regionalismo differenziato all'esame del Parlamento.

Non vi può essere, infatti, pieno esercizio dell'autonomia senza un'adeguata e chiara strutturazione della finanza regionale, ed in questo bene hanno fatto i redattori dei primi statuti regionali a delinearne i contorni, ma è parimenti vero che l'autonomia, per rappresentare un vantaggio per i cittadini, deve declinare e demarcare puntualmente responsabilità finanziaria e politica, altrimenti può degradare in privilegio per i ceti politico-burocratici dominanti e rischiare di divenire strumento per deteriori politiche clientelari di accaparramento del consenso<sup>82</sup>.

Resta cruciale, peraltro, nella ricostruzione dell'articolazione regionale dello Stato propugnata da Einaudi, l'intimo raccordo tra risorse e funzioni, di competenza delle Regioni e di pertinenza statale, rifiutando invece un approccio rivendicazionista o, peggio ancora, riparazionista della finanza regionale, volta ad incrementare trasferimenti finanziari che avrebbero determinato l'aumento della spesa pubblica, sovente improduttiva<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Si veda l'intervento alla Costituente del 28 maggio 1947 e in questo senso anche A. Giordano, *Il pensiero politico di Luigi Einaudi*, cit., 295.

<sup>82</sup> «Nei paesi dove la democrazia non è una vana parola, la gente sbriga da sé la proprie faccende locali [...] senza attendere il là o il permesso dal governo centrale. Così si forma una classe politica numerosa, scelta per via di vagli ripetuti. [...] La classe politica non si forma da sé, né è creata dal fiat di una elezione generale. Ma si costituisce lentamente dal basso; per scelta fatta da gente che conosce personalmente le persone alle quali delega la amministrazione delle cose locali piccole; e poi via via quella delle cose nazionali od inter-statali più grosse. La classe politica non si forma, tuttavia, se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?»: così v. L. Einaudi, *Il Buongoverno*, cit., I, 55 ss.

<sup>83</sup> Einaudi sottolineò la propria convinzione della necessità di una rigogliosa vita politica locale e si mostrò favorevole ad attribuire alle regioni un'adeguata potestà legislativa. Indipendentemente dalla forma assunta dalle autonomie locali si sarebbe comunque presentata la necessità di dotare l'ente di una capacità finanziaria propria, sebbene egualmente incidente sulla medesima fonte di quella statale, «il reddito del contribuente», strutturato su un sistema di compartecipazione con Stato e comuni, che avrebbe attribuito alla Regione sarebbe stato riconosciuto «un suo campo tributario [...] rivolto soprattutto alle imposte dirette», condizione indispensabile per consentirgli di svolgere il ruolo di contropotere che Einaudi riteneva essenziale per il funzionamento di un ordinamento democratico. In questo senso A. Giordano, *Le regole del buongoverno. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana*, cit., 43.

Le considerazioni con le quali termina la ricordata «*predica inutile*» dedicata alla finanza regionale recano un monito che, se ha obiettivamente preconizzato alcune stagioni di finanza “allegra” delle Regioni, poi degenerata in gravi situazioni di disavanzo contabile, risulta ancor valido: «Se regioni, provincie, comuni devono ricorrere ad entrate proprie, nasce il controllo dei cittadini sulla spesa pubblica, nasce la speranza di una gestione sensata del danaro pubblico»<sup>84</sup>.

Si tratta di considerazioni viepiù attuali oggi, nell'intrapreso percorso parlamentare del c.d. *regionalismo differenziato* in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.<sup>85</sup>, al quale si faceva riferimento all'inizio di queste considerazioni ormai non più brevi e che impone analisi approfondite e scelte chiare che consentano di avere piena contezza degli effetti finanziari generati sugli attuali assetti<sup>86</sup>.

Queste sono state soltanto avviate dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (CLEP)<sup>87</sup> nel presupposto che debbano essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera *m*) Cost. nelle materie individuate dall'art. 116, comma 3, Cost.<sup>88</sup>.

Come noto, però, l'inveramento della previsione costituzionale pone molteplici e complessi problemi, soprattutto di tipo distributivo, connessi all'attuazione del federalismo fiscale<sup>89</sup>, dai quali discendono questioni imprescindibili come la determinazione omogenea del livello essenziale delle prestazioni concernenti i

<sup>84</sup> Ed infatti «se gli enti territoriali minori vivono di proventi ricevuti o rinunciati dallo stato, di proventi di cui lo stato ha bisogno per soddisfare ai compiti suoi, o vivono, come accade, addirittura di sussidi, manca l'orgoglio del vivere del frutto del proprio sacrificio e nasce la psicologia del vivere a spese altrui, dell'emulazione nel chiedere sempre e non essere mai contenti, del mettere innanzi sempre nuove querele per i torti del passato, anche di un passato remoto, segnalato talvolta dalla inerzia dei rappresentanti elettivi locali, e nuove rivendicazioni di risarcimenti per l'avvenire. Se si vuole che le regioni nascano sotto stella propizia, fa d'uopo non ripetere l'errore della impreparazione». Sul punto v. L. Einaudi, *Prediche inutili-dispenza sesta*, cit., 359.

<sup>85</sup> Sul quale si veda L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021 anche con riferimento all'ormai copiosa dottrina in materia.

<sup>86</sup> Va ricordato che vi erano all'esame del Senato norme di riequilibrio come quelle contenute nel d.d.l. Cost. n. 764 d'iniziativa popolare recante «Modifica dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente il riconoscimento alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, e modifiche all'articolo 117, commi primo, secondo e terzo, della Costituzione, con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato», proposto dal «*Coordinamento per la Democrazia Costituzionale*», respinto dal Senato il 24 gennaio u.s.

<sup>87</sup> V. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2023, istitutivo del Comitato tecnico-scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), come noto, presieduto dal Prof. S. Cassese.

<sup>88</sup> Il rapporto finale del CLEP è consultabile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2023, n. 28, ed auspica opportunamente: «che nelle fasi successive rimesse al Governo e al Parlamento sia posta particolare attenzione ad assicurare l'uniformità dei LEP su tutto il territorio nazionale, a garanzia di quelle aree del Paese nelle quali è inferiore il livello delle prestazioni effettivamente fornite dai pubblici poteri in ordine ai diritti civili e sociali».

<sup>89</sup> Si vedano le considerazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui dd.ll. n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) in [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Audizione-UPB-autonomia\\_differenziata.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Audizione-UPB-autonomia_differenziata.pdf), il quale precisa, con nitore, che: «l'autonomia differenziata prevista dall'articolo 116 della Costituzione potrebbe portare a un sostanziale ridisegno dell'artico-

diritti civili e sociali<sup>90</sup> e dei correlati costi e fabbisogni standard, la concreta declinazione degli strumenti di perequazione e delle relative modalità di finanziamento, le forme di superamento dei divari insulari<sup>91</sup>, sino al raccordo con le diverse forme di programmazione ed il rispetto dei vincoli di bilancio.

Tra i molteplici profili finanziari due vanno ponderati con maggior attenzione: il primo, quello che scaturisce dal novellato primo comma dell'art. 4 con obiettivi perequativi<sup>92</sup>, l'altro, quello della scelta di procedere estendendo le forme di compartecipazione al gettito statale per il finanziamento delle funzioni trasferite; auspicati approfondimenti, oltre quelli sin qui svolti, dovranno necessariamente accompagnare l'approvazione e l'attuazione della disciplina applicativa dell'art. 116, comma 3, Cost., e saranno affidati al Parlamento ed al Governo, anche attraverso la Cabina di regia istituita dall'art. 1, commi 791-804, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (*"Legge di bilancio 2023"*)<sup>93</sup>.

Per questo complesso e tortuoso percorso torna, così, ancora utile richiamare il principio con il quale Einaudi terminava quell'ultima riflessione sul regionalismo: «importa conoscere prima di operare»<sup>94</sup>.

---

lazione delle politiche pubbliche fra diversi livelli di governo con effetti potenzialmente significativi su livello, efficienza ed efficacia dei servizi pubblici e sulla loro distribuzione territoriale».

<sup>90</sup> Occorre individuare, infatti, la spesa sostenuta in ciascuna Regione per il fascio di materie, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato; ma anche individuare i LEP ed i relativi costi e fabbisogni standard, sulla base delle prospettazioni formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard ed elaborate con il supporto di SOSE Spa e l'ISTAT e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

<sup>91</sup> Si veda, da ultimo, l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, del 1° febbraio 2024, in <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/02/Audizione-UPB-insularita.pdf#page51>. Al riguardo ci si permette di rinviare, per più ampie considerazioni in merito, al volume che ho curato *Condizioni e costi dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2022.

<sup>92</sup> La seconda parte del primo comma prevede al riguardo: «Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio e con riferimento all'intero territorio nazionale al fine di evitare disparità di trattamento tra regioni». L'emendamento è stato presentato dai senatori De Priamo, Lisei, Spinelli, Zedda, Russo, Bucalo, Pogliese, Sallemi, Satta, Tubetti, Matera, Sigismondi, Mennuni, Balboni (FdI).

<sup>93</sup> La cabina di regia è previsto svolga la puntuale ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario nelle 23 materie (20 concorrenti e tre esclusive statali) in ordine alle quali può attuarsi il modello dell'autonomia differenziata, individuando quelle riferibili ai LEP, anche mediante la ricognizione della spesa storica statale a livello regionale per le stesse funzioni. L'organismo interministeriale deve altresì determinare i LEP ed i relativi e fabbisogni standard con il supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, rispettando il vincolo degli equilibri di bilancio, che, in virtù della scelta di invarianza della spesa, dovranno svolgersi nel rispetto dei vigenti stanziamenti. Tra gli in merito si veda G. Casilli, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra ipre-intese* e DDL *iCalderoli*, in [www.ipof.it](http://www.ipof.it).

<sup>94</sup> L. Einaudi, *op. ult. cit.*, 356.

*Luigi Einaudi e l'autonomia regionale: una predica (ancora) utile per il regionalismo differenziato*

Il saggio ricostruisce il contributo offerto da L. Einaudi nelle fasi della nascita del regionalismo italiano: dapprima alla Consulta nazionale e poi all'Assemblea costituente, nel complesso ruolo rappresentante eminente del partito liberale, ma anche di governatore della Banca d'Italia e poi di Ministro del bilancio e Vicepresidente del Consiglio. Ne emerge la figura di un convinto autonomista, pur se preoccupato dall'incedere frettoloso e confusionario del primo regionalismo, tentato da alcune fughe in avanti, in materia finanziaria, valutaria e doganale.

Le critiche che, in solitudine, egli argomentò dettagliatamente colsero nel segno, prova ne è che gran parte delle norme da egli additate in quella fase, con particolare riguardo allo Statuto siciliano, siano rimaste sulla carta, sostanzialmente inapplicabili.

Un autonomista convinto quindi, e se ne trova conferma anche nelle ultime nomine dei senatori a vita (due regionalisti e meridionalisti come L. Sturzo e U. Zanotti Bianco), che tuttavia non si sottrasse al compito di evidenziare come il percorso di regionalizzazione dovesse essere attento, ponderato, ma soprattutto avulso dal sistema, poco selettivo, delle compartecipazioni fiscali e senza straripamenti ed avesse il suo fulcro nel cittadino-contribuente e nella sua capacità di valutare la gestione delle funzioni pubbliche.

Una "predica utile", quindi, anche per il regionalismo differenziato che si prepara.

*Luigi Einaudi and regional autonomy: a (still) useful sermon for differentiated regionalism*

The essay reconstructs the contribution made by L. Einaudi in the stages of the birth of Italian regionalism: first to the National Council and then to the Constituent Assembly, in the complex eminent representative role of the Liberal Party, but also as governor of the Bank of Italy and then as Minister for the Budget and Vice-President of the Council. What emerges is the figure of a convinced autonomist, although rightly concerned by the hasty and confusing pace of the first regionalism attempted by some escapes forward, in financial, currency and customs matters.

The criticism that, in solitude, he argued in detail hit the mark, proof is that much of the rules he pointed out at that stage, with particular regard to the Sicilian Statute, have remained on paper, substantially inapplicable.

A convinced autonomist, and this is confirmed also in the last appointments of the senators for life (two regionalists and meridionalists such as L. Sturzo and U. Zanotti Bianco). The Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection-taxpayers and their ability to assess the management of public functions.

A "useful sermon", therefore, also for the differentiated regionalism that is being prepared.