

senatori PD

deputati PD

18 febbraio 2019  
Sala Zuccari  
Palazzo  
Giustiniani

# Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà

Atti del seminario dei Gruppi parlamentari  
del Partito Democratico di Camera e Senato



A cura dell'Ufficio studi e ricerche  
e dell'Ufficio affari giuridici  
del Gruppo Pd Senato

04

**Premessa**

di Graziano Delrio e Andrea Marcucci  
Presidenti dei Gruppi Pd di Camera e Senato

06

**Introduzione**

di Dario Parrini  
Senatore PD Capogruppo in Commissione Affari  
Costituzionali

08

**Le Intese Stato - Regione: Questioni aperte**

**PRESEDE**

Roger De Menech  
Deputato PD Commissione parlamentare  
per l'attuazione del Federalismo fiscale

**RELAZIONI**

09

**Il Regionalismo differenziato  
e la salvaguardia  
degli interessi nazionali**

Stelio Mangiameli  
Direttore dell'Istituto di Studi di Sistemi Regionali  
Federali, Università di Teramo

17

**Un'analisi preliminare  
dell'impatto sui conti pubblici**

Chiara Goretti,  
Consigliere dell'Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB)

24

**Regionalismo differenziato  
e diritti di cittadinanza  
in un Paese dualista**

Luca Bianchi,  
Direttore Svimez

34

**Prelievo fiscale e distribuzione  
risorse pubbliche, strumenti  
per una maggiore equità**

Marco Stradiotto  
Soluzioni per il Sistema economico SpA (SOSE)

47

**La "parlamentarizzazione"  
delle intese è un'esigenza di sistema**

Marco Olivetti,  
Università di Roma, Lumsa

52

**Scenari costituzionali, politici ed economici\***

Sabino Cassese  
Giudice emerito della Corte Costituzionale  
*\*testo non rivisto dall'autore*

58

**Tavola rotonda con i Presidenti di Regione**

**PRESEDE**

Valeria Valente  
Vicepresidente Gruppo Pd Senato\*  
*\*Fino a febbraio 2019, quando è stata eletta Presidente della  
Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio,  
nonché su ogni forma di violenza di genere*

**INTERVENTI**

59

Catiuscia Marini  
Presidente Regione Umbria

63

Stefano Bonaccini  
Presidente Regione Emilia Romana

66

Vincenzo De Luca  
Presidente Regione Campania

*Graziano Delrio e Andrea Marcucci\**

\*PRESIDENTI DEI GRUPPI PARLAMENTARI DEL PARTITO DEMOCRATICO  
DI CAMERA E SENATO

QUANDO I GRUPPI PARLAMENTARI del Partito democratico programmarono questo seminario all'inizio del 2019, il tema del regionalismo differenziato, introdotto nel nostro ordinamento nel 2001 con la riforma del Titolo V, sembrava giunto a un rilevante punto di maturazione. Il Parlamento si stava infatti preparando a ricevere dal Governo le proposte di legge attuative delle intese raggiunte con le prime Regioni che avevano attivato la procedura di accesso a "ulteriori forme e condizioni di autonomia", in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione.

Come si sarebbe presto compreso, la strada imboccata dal Governo M5S-Lega non solo non è stata rapida come annunciato, ma è risultata fin dall'inizio sbagliata nel metodo e nel merito.

Ispirata a forme di regionalismo a "geometria variabile" caratteristiche di altri ordinamenti costituzionali - in primo luogo quello spagnolo, ma anche quelli di Germania, Belgio e Austria, in varia misura caratterizzati da elementi di asimmetria - la procedura di differenziazione territoriale prevista dalla nostra Costituzione deve ritenersi orientata a promuovere la competizione cooperativa tra i territori, a stimolare la loro capacità e responsabilità amministrativa e, non da ultimo, ad aumentare l'efficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche, nel quadro dei principi di sussidiarietà e "federalismo solidale" alla base della riforma del 2001.

In questo senso, un'attuazione oculata e ben disegnata del regionalismo differenziato avrebbe potuto costituire un potente stimolo anche all'efficientamento dello Stato e alla riqualificazione delle sue funzioni proprie: perequazione delle risorse, salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni, coordinamento delle politiche pubbliche, tutela della coesione nazionale....

Il Governo ha scelto invece un'altra strada, che rischia di condurre a un'attuazione incostituzionale del dettato costituzionale in materia di autonomia regionale, che da fattore di coesione nazionale si muterebbe in fattore di disgregazione del Paese.

Scegliendo di privilegiare il parametro del "residuo fiscale" proposto dalle regioni Lombardia e Veneto al fine di trattenere sui loro territori una parte più consistente della raccolta fiscale, le proposte di autonomia differenziata alle quali sta lavorando il Ministro degli affari regionali finiscono per risultare insostenibili sul piano finanziario nel medio-lungo periodo e -

soprattutto - per aggravare ulteriormente il divario economico e sociale già esistente tra Nord e Sud del Paese, secondo quella “secessione dei ricchi” da molti giustamente paventata.

Inoltre, il fatto che il regionalismo differenziato non abbia fino ad oggi trovato completa attuazione nel nostro ordinamento, nonostante i reiterati tentativi effettuati in passato anche in contesti economici e politico-istituzionali ben più favorevoli di quello attuale, avrebbe dovuto indurre il Governo a ricercare nel Paese il massimo grado di coinvolgimento democratico e di intesa inter-istituzionale, a partire dal Parlamento nazionale, che il Governo vorrebbe viceversa ridurre a mero “ratificatore” di intese già chiuse e perfezionate in altra sede.

Per questo motivo i Gruppi parlamentari del Partito democratico si batteranno per assicurare la massima apertura e partecipazione democratica al processo di devoluzione differenziata avviato dal Governo, anche attraverso la tutela delle prerogative di emendamento e di indirizzo delle Camere.

Come si potrà vedere scorrendo questo volume, l’idea originaria del seminario è stata quella di mettere a confronto costituzionalisti e economisti che di regionalismo differenziato si occupano da molti anni, a diverso titolo, con parlamentari e Presidenti di Regione necessariamente coinvolti dal processo. L’obiettivo perseguito era quello di cercare una risposta a pochi e cruciali interrogativi. Su quali basi accordare le richieste di maggiore autonomia? Con quali risorse? Con quale metodo? Con quali risultati? E, infine, con quali garanzie per la coesione nazionale?

Con questo primo approfondimento i Gruppi parlamentari del Pd hanno deciso di offrire un contributo a un tema di cruciale importanza per la vita dei cittadini e per la tenuta stessa delle istituzioni democratiche, avendo ben chiaro che un percorso di riforma è utile e necessario unicamente se ancorato alla lettera e allo spirito della Costituzione repubblicana.

## Le ragioni di questo seminario

*Dario Parrini*

SENATORE PD CAPOGRUPPO IN COMMISSIONE  
AFFARI COSTITUZIONALI

**A**ME SPETTA IL COMPITO di fare l'introduzione della nostra discussione. Mi rallegro della partecipazione consistente a questo incontro di approfondimento, segno che è stata giusta l'idea di organizzarlo e che è ovviamente rilevante la materia oggetto di discussione.

Un benvenuto a tutti. Prima di dare la parola a Roger De Menech, che coordinerà la prima parte del nostro seminario, articolato in tre sezioni (una dedicata alle intese Stato Regioni, una agli scenari costituzionali più prettamente politici, la terza all'intervento dei presidenti di Regione per un approfondimento legato alla visione che in ciascun territorio i vertici della nostra classe dirigente hanno maturato) proverei a fare alcune considerazioni generali tentando di disegnare una cornice in cui penso possiamo riconoscerci in molti.

La prima osservazione che formulo è questa: le forze di maggioranza su questo argomento come su molti altri argomenti appaiono incredibilmente divise e fortemente in conflitto.

Mi pare che questo fatto, che dobbiamo registrare, sia una motivazione forte, e aggiuntiva rispetto a molte altre, affinché il Pd attivi una discussione matura, dimostrando, a fronte di forze di maggioranza irrimediabilmente divise su questo tema, capacità di agire unito e di assumere una posizione che, pur tenendo conto della varietà delle opinioni presenti al nostro interno, sia tale da valorizzare i punti di vista che ci accomunano. Che non sono pochi.

Questo seminario, a mio avviso, può essere utile ad un scambio molto franco di opinioni, a scandagliare le singole questioni, e anche a definire un possibile terreno di incontro al nostro interno, per esempio indicando quali sono le esigenze che riteniamo ineludibili.

Penso inoltre che ci si possa trovare d'accordo anche sul fatto che mai come in questo momento noi avvertiamo quanto fosse giusta la nostra rivendicazione, trasformata poi in una riforma costituzionale che è stata oggetto di referendum nel 2016, di una Camera delle Autonomie, cioè di una parte del Parlamento interamente dedicata ai rapporti tra Stato ed Enti Locali, che potesse affrontare questi rapporti partendo da una visione nazionale e coinvolgendo tutti gli attori territoriali del nostro Paese.

Uno dei limiti principali della discussione che finora si è sviluppata - un limite denunciato da molti autorevoli commentatori - è che si è proceduto in una maniera assolutamente opaca. Questa è una cosa poco accettabile. In una discussione con queste ricadute sarebbe necessario coinvolgere tutto il Paese, e certamente le sue realtà più vive, dinamiche e consapevoli.

Una riflessione siffatta non può riguardare soltanto lo Stato e chi fa una richiesta. Deve estendersi all'intera comunità nazionale, alle sue energie migliori, agli studiosi della materia.

Io penso che noi soffriamo molto la mancanza di una entità istituzionale desiderosa di garantire una discussione ed un dibattito di questo tipo.

Prima di concludere aggiungo che noi dobbiamo rigettare in maniera fortissima ogni pretesa, come quella enunciata dal ministro Erika Stefani, ma non da lei soltanto, di esclusione del Parlamento dalla discussione sull'autonomia differenziata e dalle decisioni conseguenti.

È una presa di posizione assolutamente sbagliata, che il Pd non può accettare.

Credo che noi dobbiamo fissare il principio che la inemendabilità delle intese rischia di diventare la scusa per non far

partecipare in nessun modo il Parlamento alla discussione.

Noi avremmo dovuto già avere le convocazioni delle Commissioni per esaminare quello che si può esaminare al momento. Abbiamo delle Commissioni bicamerali, quella per il Federalismo fiscale e quella per gli Affari regionali, che avrebbero potuto giocare da protagoniste.

La parlamentarizzazione di questa discussione è un dovere indiscutibile e dobbiamo fare una battaglia in tal senso.

Poi ci sono i punti di merito che credo oggi saranno oggetto di una discussione approfondita.

La questione dell'assoluta intangibilità del residuo fiscale, senza la quale non esiste nemmeno la possibilità di costruire un federalismo che sia cooperativo e non egoista: ovviamente la nostra parte della barricata è quella dove si lotta per il federalismo cooperativo e non quella dove si combatte per il federalismo egoista e distruttivo dell'unità nazionale.

Altra questione della massima rilevanza è quella dei costi standard, dei fabbisogni standard, dei livelli essenziali delle prestazioni, in modo da fissare un livello minimo di servizi pubblici che sia uguale in tutto il nostro Paese; è anche un modo per restituire un senso forte al dovere della solidarietà tra territori, che non è nella nostra Costituzione meno forte del dovere della solidarietà tra cittadini.

Occorrerebbe una riflessione anche su quale limite mettiamo alle materie oggetto dell'autonomia differenziata.

Non dimentichiamo che noi abbiamo fatto un tentativo molto importante di riforma costituzionale non 20 anni fa, ma poco più di due anni fa.

Fu un tentativo nel quale da questo punto di vista assumemmo delle posizioni significative.

E continuo a credere che quelle posizioni possano costituire un punto di riferimento rispetto a ciò che è opportuno tenere a livello centrale e ciò che è opportuno delegare alle Regioni.

Peraltro la posizione delle singole Regioni

su questo tema non è stata la stessa.

Siamo di fronte a tre richieste autonomistiche disomogenee: due sono molto simili tra loro (Lombardia e Veneto) ma diverse assai dalla terza (Emilia-Romagna). Sono richieste in fieri, e ciò che differenzia maggiormente la terza dalle prime due è appunto la quantità di competenze che si vogliono decentrare alle Regioni.

Per concludere, ribadisco che una posizione comune è necessaria.

Io credo che ci siano le condizioni, sulla base dei documenti che conosciamo, perché il Pd definisca una propria linea: ovviamente dicendo no nella maniera più assoluta a qualunque tentativo di fare delle repubblicette, di sfasciare l'unità nazionale, di abbandonare a se stessa una parte del Paese.

Credo che ci siano le condizioni anche per mettere in evidenza che su questo tema c'è stato chi in una parte del Paese ha giocato imbrogliando, ad esempio sul tema dei nove decimi. Su questo fronte non si può abbassare la guardia. Non si può dare per scontato niente e ritengo che si tratti di atteggiamenti e convincimenti destinati a una pesante sconfessione e a una netta sconfitta.

La sconfitta di queste rivendicazioni disgregatrici ci sarà se noi saremo in grado di fare la nostra battaglia secondo i principi che molto succintamente ho provato ad elencare nel tentativo di offrire una traccia utile al proseguimento dei nostri lavori.

# Le Intese Stato - Regione: Questioni aperte

*Roger De Menech*

DEPUTATO PD COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

**I**NIZIAMO DICENDO che di autonomia differenziata, di federalismo, di capacità di rendere lo Stato più efficiente, ne parliamo come centrosinistra fin dall'inizio della nostra storia democratica. Molto probabilmente però motivi di approfondimento come questo sono sempre stati interpretati con un sentimento quasi di paura nell'affrontare le sfide del cambiamento, lo dico perché ricostruendo un po' le dinamiche da quel 2001 che di fatto è lo spartiacque, ho avuto l'occasione di rivedere quella sfida di cambiamento ed è abbastanza impressionante quanto sia il dibattito pubblico che quello parlamentare sia stato molto asciutto. Molto probabilmente noi invece abbiamo bisogno di approfondire questi temi per un motivo molto semplice, perché essendo dentro il centrosinistra l'anima federalista presente da sempre, noi avevamo bisogno di smontare pezzo per pezzo almeno gli ultimi 20 anni di propaganda leghista. Questa è la verità. Noi abbiamo bisogno di riflettere proprio perché un certo modo di apprezzare a questa materia ha portato di fatto in maniera importante dentro l'aspetto sociale delle nostre comunità un modo di interpretare l'autonomia come un processo legato all'interesse di qualcuno e non del nostro Paese. Smascherare le ipocrisie è possibile esclusivamente se siamo molto preparati, approfondiamo gli argomenti e mettiamo al centro la politica, ma anche una analisi approfondita di tutto quello che è la nostra società e i numeri che regolano oggi i rapporti fra le nostre comunità. Perché

non c'è sostenibilità sociale dell'autonomia se non c'è una sostenibilità economica. Diciamo che dall'articolo 116 del 2001, dopo una serie di comunicati più a mezzo stampa che effettivamente di lavoro parlamentare vero, siamo passati al 2009, altra data fondamentale, con l'approvazione di un'altra norma, la cosiddetta legge Calderoli, che legava il trasferimento alle autonomie locali ai costi e fabbisogni standard, anche lì con un processo politico e culturale molto limitato rispetto all'importanza di quella riforma e all'importanza e ai benefici o agli svantaggi che provocava rispetto alle comunità. Però anche quello era un pezzo importante del sistema per avvicinare i servizi ai cittadini, che è il principio fondamentale del federalismo, per renderli più efficienti. Siamo passati attraverso questo per arrivare fino all'ultimissimo punto, quella "pre Intesa" a tre derivata in parte dalle richieste della Regione Emilia Romagna e in parte dai due Referendum di Veneto e Lombardia, fatta con l'ultimo governo Gentiloni, di fatto una bozza di Intesa che dettava dei principi e anche un numero di materie abbastanza ampio. Poi come sappiamo è cambiato il Governo e l'autonomia è diventato uno dei perni del governo attualmente in essere. Nel 2017 la Regione Veneto approva una legge regionale per stimolare l'accordo con l'allora Governo Gentiloni in cui è chiaro, come segno di propaganda - lo dico io come commento - che all'art. 3 il trattamento finanziario dentro l'Intesa era riferito ai cosiddetti nove decimi e quindi riproponeva l'erosione del cosiddetto residuo fiscale. Ecco noi abbiamo il dovere di smascherare l'ipocrisia di questi ultimi 20 anni perché ci sono due grosse differenze: c'è chi l'autonomia l'ha sbandierata per anni senza nessuna possibilità né tecnica né politica di portare avanti una vera riforma di efficientamento dello Stato, e c'è chi, il centrosinistra, ha portato avanti in maniera seria e approfondita il tema dell'autonomia come quell'elemento possibile, realizzabile e solidale che vuole, da una parte mantenere integra l'unità nazionale, ma dall'altra

avvicinare i servizi al cittadino. Vorrei che il nostro Partito, i nostri dirigenti validi che abbiamo in tante province e Comuni facessero una operazione di sintesi per smascherare l'ipocrisia della parte politica che oggi guida il nostro Paese per porre in essere degli elementi di riforma vera a vantaggio dei nostri concittadini. Altro elemento è quale tipo di autonomia vogliamo, una volta consolidato l'aspetto economico e finanziario e le relazioni. Quale? Quella esclusivamente regionale o l'autonomia dei territori? Anche qui c'è una bella differenza. Cioè sostituiamo il centralismo con un nuovo centralismo? Oppure andiamo con coraggio verso una nuova forma di regolazione nei rapporti tra lo Stato centrale, le Regioni ed i Comuni, e portiamo avanti quindi una vera autonomia per quel principio di base che dicevamo all'inizio di avvicinare i servizi ai cittadini per renderli più efficienti, più trasparenti ed efficaci proprio perché il nostro punto centrale non sono gli interessi di parte ma sono i cittadini e i servizi che dobbiamo portare. Questi sono gli elementi fondamentali per stimolare il dibattito di oggi.

## Il Regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali

*Stelio Mangiameli*

DIRETTORE DELL'ISTITUTO DI STUDI DI SISTEMI REGIONALI FEDERALI, UNIVERSITÀ DI TERAMO

**1.** DESIDERO ANZITUTTO esprimere vivo apprezzamento per l'iniziativa di promuovere questo confronto sul tema dell'autonomia differenziata nel regionalismo italiano, tanto più che proviene dai gruppi parlamentari del Partito democratico, i quali hanno voluto coinvolgere l'Istituto di Studi sui Sistemi Federali, Regionali e sull'Autonomia del Consiglio Nazionale delle Ricerche, che ho l'onore di dirigere, consentendomi un ulteriore momento di riflessione su questo tema di forte attualità.

A mio avviso, si tratta di un tema di particolare interesse strettamente legato ai temi più generali della razionalizzazione dell'organizzazione territoriale dello Stato e della distribuzione dei compiti statali tra più livelli di governo in modo da consentire la realizzazione al contempo della visione strategica e della prossimità delle politiche pubbliche.

**2. In più occasioni** ho avuto modo di osservare che la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia avanzata da diverse Regioni ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, inserisce elementi di dinamismo nel sistema regionale utili a favorire il completamento del disegno regionalista avviato nel lontano 1970, e successivamente riconsiderato prima con le riforme amministrative approvate nel 1997, e poi con le riforme costituzionali degli anni

1999 e 2001.

Tali iniziative, che si caratterizzano per la scelta politica di richiedere in blocco la massima autonomia possibile, o comunque un numero di materie significative e non trascurabili pongono al centro della riflessione scientifica ed istituzionale il tema della piena attuazione del modello di regionalismo cooperativo, delineato dal legislatore costituzionale (articoli 5 e 120 Cost.), e quello speculare delle conseguenze sull'assetto organizzativo dello Stato centrale.

L'idea di affidare alle Regioni tutte le materie di competenza concorrente e le tre di competenza esclusiva (o la maggior parte di queste) che coinvolgono interessi territoriali comporta, infatti, come corollario la necessità di una revisione del ruolo e dell'organizzazione dello Stato. In un contesto unitario, infatti, a fronte di una maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni, si deve contestualmente intervenire per adeguare il modello organizzativo statale.

Più precisamente, da una parte, si deve pianificare una razionalizzazione delle strutture istituzionali in maniera speculare al trasferimento di funzioni; dall'altra, si deve ridefinire il ruolo dello Stato, potenziando la funzione di pianificazione strategica, la funzione di raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo e la funzione di coordinamento delle politiche pubbliche nazionali che richiedono per loro natura una partecipazione di diversi livelli di governo, che si aggiungono ai compiti propri di tale livello di governo (tra cui, tradizionalmente, politica estera e rapporti internazionali; cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero; difesa e forze armate; ordine pubblico e sicurezza; giurisdizione e norme processuali; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, ecc.).

Nel nostro ordinamento, inoltre, non si può ignorare in alcun modo il divario territoriale, dovuto a ragioni storico-politiche che risalgono all'unificazione della penisola e alla fondazione dello

Stato italiano e che non sono state ancora superate. Rispetto alla problematica del regionalismo asimmetrico e al modo in cui si deve atteggiare lo Stato, non va dimenticato che a questo incombe il dovere (che è anche una competenza propria) della perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e) e art. 119, comma 4, Cost.), il cui contenuto non si limita alla mera redistribuzione di risorse finanziarie, quanto allo svolgimento di una politica perequativa che porti, sia pure nel tempo, ad attenuare, se non a superare, le condizioni da cui dipende il divario stesso.

Infine, una considerazione peculiare si impone rispetto al tema della salvaguardia degli "interessi nazionali". Come è noto l'idea del Costituente del 1947 era che dalle Regioni potevano ancora discendere pericoli politici per l'unità della Repubblica (come anche traspariva dall'art. 126 Cost. p.f.). Di qui la rimessione del sindacato degli interessi nazionali al Parlamento, trattandosi di una eventuale questione di merito politico. In realtà, da quando si è compiuta l'istituzione delle Regioni ordinarie si è mostrato che non sussiste alcun pericolo per gli interessi nazionali derivante dalle articolazioni regionali, sia ordinarie che speciali. La ragione è duplice: per un verso, il pieno consolidamento della Repubblica e della Carta costituzionale; per l'altro, lo spostamento della salvaguardia degli interessi nazionali in contesti esterni, dove si misuravano con gli interessi nazionali degli altri ordinamenti, caratterizzati dai processi di integrazione europea e internazionale e dallo sviluppo dell'economia globale. La stessa dicitura degli interessi nazionali nell'art. 117 p.f. Cost. e negli Statuti speciali, assumeva una valenza completamente diversa, non più politica, ma attinente alle regole giuridiche del riparto costituzionale delle competenze e, atteso il carattere particolarmente invasivo delle competenze regionali, il riferimento agli interessi nazionali veniva rimosso dalla riforma del 2001 dal testo della Costituzione. Ciò ovviamente non vuol dire che gli "interessi nazionali" non esistano

più, ma semplicemente che non fanno parte dell'esercizio delle competenze interne, da parte dello Stato, bensì costituiscono un elemento della politica internazionale ed europea cui i governi devono prestare attenzione.

**3. La stretta connessione** tra il tema dell'attuazione del regionalismo differenziato e il tema della revisione del ruolo e dell'organizzazione dello Stato deve considerare i possibili effetti di un diverso riparto di funzioni e compiti tra Stato e Regioni sul sistema istituzionale. In tal senso, il tema dell'attuazione del regionalismo differenziato deve essere affrontato con una visione di insieme, che tenga conto delle possibili ricadute sul sistema istituzionale sotto il profilo funzionale e finanziario.

**3.1. Il primo problema che si pone** è di natura procedurale, e riguarda soprattutto il coinvolgimento del Parlamento. Si tratta di un aspetto rilevante, finora non adeguatamente considerato.

Come è noto si è assimilata la disciplina dell'art. 116, comma 3, Cost., a quella dell'art. 8 Cost., complice anche una certa fretta, sul finire della legislatura precedente, di siglare le c.d. "pre-intese" con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Si è così svalutata una parte della procedura prevista dall'art. 116, la quale richiede l'"iniziativa della Regione interessata", elemento questo che manca nell'art. 8, in cui, perciò, dalla negoziazione dell'intesa è escluso il Parlamento, che semmai può essere informato, atteso che alle confessioni religiose diverse dalla cattolica non compete una potestà di iniziativa legislativa.

La procedura indicata dall'art. 116, comma 3, Cost., si differenzia da quella dell'art. 8 sotto due profili: in primo luogo, non va dimenticato che i Consigli regionali sono titolari del potere di iniziativa legislativa, in base all'art. 121 Cost. ("Può fare proposte di legge alle Camere") e quando l'art. 116, comma 3, usa l'espressione "su iniziativa della Regione

interessata ...", il termine "iniziativa" è usato dal Costituente in senso tecnico e non in modo generico, come mostra il contesto della Carta in cui l'espressione *iniziativa*, nell'ambito delle relazioni istituzionali, indica sempre l'iniziativa legislativa.

In secondo luogo, anche se l'evoluzione dell'esperienza costituzionale sembra indicare un certo slittamento sulle funzioni amministrative, non va dimenticato che le funzioni attribuite alle Regioni, come "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", sono quelle legislative di cui è titolare il Parlamento nazionale e riguardano i principi fondamentali delle materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) e ambiti di disciplina di tre materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)), la qualcosa – attraverso l'atto di iniziativa del Consiglio – crea una corrispondenza tra chi deve valutare la cessione delle potestà legislative (che "possono essere attribuite ...") e chi eserciterà quelle potestà nell'ambito regionale, cioè i Consigli.

L'intesa prevista dall'articolo 116 prevede di certo un negoziato con il Governo da parte della Regione che appare essere servente rispetto al ruolo svolto dalle Camere parlamentari e riguarda la determinazione delle modifiche dell'amministrazione statale e delle risorse imputabili al trasferimento delle materie. Le intese rendono possibile alla legge di approvazione, in modo immediato, quanto in via di prima attuazione prevedeva l'ottava disposizione transitoria e finale della Costituzione del 1948 ("Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni"). Né il ruolo delle Camere può essere sminuito dalla circostanza che l'intesa preceda la legge approvata da entrambe le Camere a maggioranza assoluta. Si tratta, infatti, di un mero presupposto dell'approvazione, alla stessa stregua della consultazione degli enti locali e del rispetto dei principi di cui all'articolo

119. Ciò che forma oggetto di approvazione da parte delle Camere a maggioranza assoluta è e resta l'atto di iniziativa con cui la Regione interessata richiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, rispetto alla quali queste mantengono una piena discrezionalità, come si evince dal testo della disposizione costituzionale ("possono essere attribuite ad altre Regioni").

A poco rileva la questione della non emendabilità formale dell'atto d'iniziativa del Consiglio regionale, come sembra logico presumere dagli elementi del sistema di asimmetria delineato in Costituzione. Infatti, sulla falsariga di quanto accadeva con l'approvazione degli Statuti regionali prima della revisione costituzionale del 1999 (che – diversamente dagli omologhi spagnoli – non erano fonti che disponevano delle competenze legislative), il rigetto da parte delle Camere potrebbe presagire ad un successivo accordo tra i Consigli chiamati a riformulare l'atto d'iniziativa e il Parlamento; soccorrono, in tal senso, proprio le disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati che riguardavano l'esame e l'approvazione dei precedenti Statuti regionali, secondo cui qualora "la Commissione proponga la rieiezione del progetto di statuto o di modifica statutaria, la relazione per l'Assemblea deve contenere uno schema di ordine del giorno in cui siano esposti i motivi della non approvazione" (art. 104, comma 4).

**3.2. Il secondo problema**, riguarda quello che ritengo essere il tema centrale: occorre chiarire bene se il regionalismo differenziato impatta prevalentemente sul sistema regionale o sull'organizzazione dello Stato centrale.

Da più parti è stato evidenziato il tema degli effetti sulla finanza pubblica, in particolare a danno delle Regioni del sud.

Il tema della sostenibilità finanziaria, per l'intero sistema, è certamente un problema, ma non il principale: le conseguenze dell'attuazione della clausola di asimmetria riguardano solo parzialmente il riparto delle

risorse tra Regioni ricche e meno ricche e il divario territoriale potrebbe essere fronteggiato efficacemente da una politica di perequazione finanziaria dello Stato che, al momento, o manca del tutto, o si limita solo a pochissimi ambiti.

I problemi principali, che discendono dagli effetti della scelta di un regionalismo asimmetrico, si ripercuotono maggiormente sul ruolo e sull'organizzazione dello Stato centrale.

In tal senso, si osservi quanto segue. L'approvazione delle bozze di intesa in discussione impatterebbe significativamente sullo Stato centrale, che non potrebbe esistere così com'è: quindi, il primo vero effetto dell'asimmetria sarebbe l'avvio di una grande riforma dello Stato, ispirata al modello degli Stati europei che hanno un forte decentramento, come la Germania o la Francia che ha progressivamente sperimentato un decentramento delle funzioni a livello locale, con attenuazione del modello tradizionale di stato unitario centralizzato, sia attraverso la decentralizzazione delle funzioni che con la deconcentrazione dei compiti statali.

A condizione, però, che si intenda realizzare un'applicazione omogenea della clausola di asimmetria in favore di tutte le Regioni, e non solo di quelle più ricche; la qualcosa sembra confermata dalla circostanza che tutte le Regioni ordinarie, con la sola eccezione del Molise, hanno in qualche modo manifestato un interesse a formulare atti d'iniziativa in tal senso.

La clausola di asimmetria si presta, però, ad essere letta anche come il c.d. vassoio di formaggi dell'esperienza spagnola, ovvero come la possibilità di scegliere alcune soltanto delle materie "devolvibili" e solo da parte di alcune Regioni. Si badi che potrebbe essere anche il Parlamento a decidere di devolvere determinati ambiti di legislazione e a trattenerne altri e, altresì, potrebbe manifestare una politica dell'asimmetria favorevole alle richieste di alcune Regioni e non di altre, sulla base di valutazioni sia di ordine tecnico, sia di merito politico. Anche in questo caso le decisioni sull'asimmetria

avrebbero un impatto rilevante sull'organizzazione amministrativa dello Stato.

Sembra quindi corretto impostare il ragionamento muovendo dal presupposto che la clausola di asimmetria consente di incidere sul riparto delle competenze stabilito dall'articolo 117 della Costituzione realizzandone uno diverso, o limitandosi a scelte parziali riferite ad alcune specifiche materie.

Tutte le opzioni sono possibili; tuttavia, è un fatto che fino ad ora, le Regioni che si sono attivate sembrano orientate a richiedere la devoluzione di un complesso consistente di materie legislative e, pur con tante cautele, non si è manifestata una vera e propria opposizione da parte delle forze politiche che siedono in Parlamento.

**3.3. Nel caso dovesse realizzarsi** una convergenza dell'iniziativa politica regionale verso la rivendicazione di un complesso di competenze consistente ed omogeneo, secondo un indirizzo perseguito già da parte del governo precedente che ha siglato le c.d. pre-intese, si darebbe luogo ad un nuovo regionalismo che richiederà uno Stato diverso, più efficiente, nella legislazione e nell'amministrazione.

Questa prospettiva non indebolirebbe il ruolo delle Istituzioni statali all'interno dei confini nazionali, e non comporterebbe un prevalere delle istanze territoriali locali, solo perché alle Regioni spetterebbe il compito di attuare le politiche pubbliche. Infatti, in caso di un'attuazione omogenea e condivisa del regionalismo differenziato, si delineerebbe un nuovo modello organizzativo in cui, sostanzialmente, allo Stato resterebbero, oltre ai poteri di rappresentanza e salvaguardia degli interessi nazionali, i poteri strategici, quelli di indirizzo e controllo e i poteri di perequazione.

A mio avviso, perciò, l'approccio con cui valutare le diverse soluzioni possibili deve essere libero da preconcetti, e ispirato dalle ragioni ultime del regionalismo (rectius: della forma di Stato regionale), individuabili nel miglior soddisfacimento dei servizi

alla persona e al territorio, nel più efficace principio di responsabilità, nella migliore capacità di negoziazione internazionale ed europea, nella resilienza istituzionale nelle congiunture di crisi.

La prospettiva migliore, pertanto, appare quella di utilizzare la clausola di asimmetria per delineare un modello che affida allo Stato il compito di guardare verso l'alto (politica estera e relazioni europee e internazionali), con compiti di coordinamento istituzionale e di pianificazione strategica, e alle Regioni l'esecuzione in concreto delle politiche pubbliche.

Si tratta del modello del cosiddetto federalismo di esecuzione, in cui l'esecuzione è di competenza del legislatore regionale che organizza le funzioni amministrative regionali e locali, mentre allo Stato è riservata la funzione di programmazione strategica, di coordinamento, e soprattutto di negoziazione degli interessi nazionali in ambito europeo e internazionale.

In tale modello, l'interesse nazionale è inteso non con riferimento al profilo interno in contrapposizione all'interesse regionale, ma più propriamente con riferimento al profilo sovranazionale, in opposizione – o meglio in relazione – a quello degli altri Stati o delle entità internazionali o sovranazionali. Infatti, si deve guardare al tema del ruolo dello Stato nel mutato contesto europeo e sovranazionale, che richiede costanti negoziati e continui confronti.

Ma non è tutto. In questa prospettiva, infatti, l'importanza dello Stato nelle relazioni interne non è affatto sminuita dalla maggiore devoluzione di compiti in capo alle Regioni, bensì risultano rafforzate e riqualificate, soprattutto dal punto di vista del potere di indirizzo e del controllo (anche sostitutivo). Per realizzare ciò, come si è detto, occorre cambiare il modo di legiferare dello Stato, rispetto a quanto sin qui fatto, e adattare l'amministrazione statale alla posizione che le Regioni assumeranno con la devoluzione delle materie.

**3.3.1. Negli anni della crisi** lo Stato, anziché fare svolgere le politiche sociali alle Regioni, che ne hanno la competenza piena (art. 117, comma 4, Cost.), mettendo a disposizione delle risorse per le migliori pratiche (secondo un modello che risale al New Deal), le ha inseguite sul piano delle competenze (si pensi alla social card) e, se si guarda alle pronunce della Corte Costituzionale sul tema, risulta evidente che il comportamento del legislatore statale ha disorientato non solo le Regioni, sul terreno del corretto esercizio della competenza legislativa, ma persino lo stesso giudice costituzionale.

Invero, il modo di legiferare dello Stato nel corso della vicenda regionale è stato contraddittorio, per un verso, rispetto alla competenza concorrente, in quanto non ha mai adottato leggi per la determinazione dei principi fondamentali; per l'altro, quando ha ritenuto di dovere intervenire in un determinato settore non ha considerato i vincoli del riparto delle competenze e ha sempre legiferato come se avesse la piena disponibilità della materia. Ha praticato, cioè, quello che possiamo definire una forma di "assolutismo legislativo". Di qui anche il consistente contenzioso generato davanti alla Corte costituzionale, che, contrariamente alla vulgata, è da addebitare proprio al modo di legiferare dello Stato.

Sin dal primo momento, peraltro, il giudice costituzionale ha risolto il noto complicato contenzioso tra lo Stato e le Regioni con soluzioni creative elaborate per rafforzare il centralismo, ma avvertendo sempre come si trattasse di soluzioni derogatorie delle disposizioni costituzionali; le diverse tecniche giurisprudenziali, perciò, hanno accentuato l'incertezza sui criteri di riparto della competenza legislativa.

**3.3.2. Sul versante dell'amministrazione**

bisognerebbe essere in grado di superare l'esperienza amministrativa attuale, la quale risente, per ovvie ragioni, anch'essa delle incertezze del riparto delle competenze legislative (si pensi al caso della c.d. "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative). Non è

un caso perciò che le Regioni che hanno proposto iniziative a norma dell'art. 116, comma 3, non si siano limitate ad indicare le materie richieste asimmetricamente, ma abbiano esteso la domanda di ulteriori forme e condizioni di autonomia anche alle funzioni amministrative, specificandole e, in questo modo, sottraendole all'ingerenza dell'amministrazione statale.

In particolare, a tal riguardo, va ricordato come l'amministrazione statale, nonostante le periodiche devoluzioni di funzioni amministrative a favore delle Regioni e delle autonomie locali (1972, 1976, 1997, ecc.), abbia di fatto conservato inalterata la propria organizzazione, mantenendo pressoché immutata la spesa pubblica, e senza specializzarsi in funzioni peculiari e necessarie al funzionamento dello Stato regionale integrato nell'ordinamento europeo.

Anche la leale collaborazione amministrativa, considerata dal giudice costituzionale come il rimedio alle deroghe apportate al riparto delle competenze legislative, ha dato luogo a inedite forme di imposizione delle decisioni amministrative, per le quali si è parlato di una "collaborazione coercitiva".

In altre parole, se le Regioni sono destinate ad assumere la responsabilità dell'esercizio delle funzioni amministrative devolute, con le materie richieste asimmetricamente, lo Stato dovrebbe assicurarsi che le Regioni svolgano correttamente le funzioni ad esse attribuite, contando su strumenti di intervento correttivo come la perequazione e/o il potere sostitutivo.

In tale modello, lo Stato farebbe lo "Stato", svolgendo i compiti che gli sono propri, tra cui la pianificazione strategica, la perequazione per correggere gli squilibri ben noti che continuano a condizionare lo sviluppo del Paese, l'esercizio del potere sostitutivo, a livello interno, e la negoziazione, ormai fondamentale per la definizione delle politiche pubbliche, decise in gran parte in sede europea, a livello sovranazionale.

La capacità e l'attitudine a negoziare e prenegoziare efficacemente sono di importanza fondamentale per il posizionamento della Repubblica in Europa e nel mondo globalizzato. L'amministrazione statale, perciò, dovrebbe in primo luogo essere composta da funzionari in grado di sedere ai tavoli di confronto europeo e internazionale e, soprattutto, di preparare adeguatamente i dossier relativi alle politiche di interesse nazionale, anticipando – se possibile – il consenso sulle posizioni italiane.

Che queste capacità oggi manchino all'amministrazione statale è di tutta evidenza.

Si pensi alla pianificazione strategica, determinante per la collocazione internazionale dell'Italia e decisiva per la definizione degli obiettivi delle politiche pubbliche. Il Paese, da oltre dieci anni, non ha una visione strategica. Le politiche di reazione alla crisi economica ne sono state la prova; si è proceduto per emergenze, con interventi di breve periodo, peraltro non sempre coordinati, senza pianificare politiche pubbliche di lungo periodo. Con le modifiche introdotte, inoltre, le incertezze sul posizionamento internazionale hanno determinato la crisi della programmazione e del coordinamento della pianificazione delle diverse politiche pubbliche.

Sotto un diverso profilo, non c'è la possibilità di conoscere il programma di investimenti per il futuro.

Insomma, si è perduta l'attitudine a programmare il futuro.

Occorre ricostruire una visione strategica di lungo periodo, che tracci un orientamento politico chiaro per indicare la collocazione del Paese a livello nazionale ed europeo, in modo da recuperare una dimensione chiara e riconoscibile a livello internazionale.

Si tratta di un tema di particolare rilievo, come ho potuto verificare nei miei studi comparatistici, molto considerato nell'esperienza degli Stati più sviluppati che ne hanno fatto un elemento di forza.

Sul piano interno – come si è accennato – un compito fondamentale per definire

il ruolo dello Stato è sicuramente la perequazione, che viene in gioco proprio con l'asimmetria: sino ad oggi abbiamo sostenuto che uno degli strumenti di perequazione deve essere la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), congiuntamente al coordinamento della finanza pubblica.

Già combinando insieme tali materie, che almeno con riferimento al coordinamento della finanza pubblica coinvolgono anche profili di competenza regionale, emerge che il sistema di perequazione prevede che la cessione del residuo fiscale delle Regioni più ricche a quelle più deboli comporta una contestuale legittima aspettativa di un potere di controllo statale sull'utilizzo delle risorse, per accertare che le risorse siano effettivamente utilizzate in modo produttivo per superare la condizione di svantaggio e non, invece, sprecate come spesso è accaduto.

Si tratta del medesimo modello virtuoso adoperato efficacemente in Germania in favore dei Länder orientali dopo l'unificazione.

Quel tipo di perequazione ha funzionato perfettamente: nel giro di circa trenta anni, quanti sono quelli dall'unificazione ad oggi, tutte le tendenze negative dei 5 Länder o sono state fermate, o addirittura si sono realizzate condizioni di sviluppo che hanno attratto capitali e risorse umane dall'estero e dai Länder occidentali.

**4. L'attuazione dell'articolo 116**, comma 3, della Costituzione potrebbe essere l'occasione per la riorganizzazione dello Stato e per il completamento del regionalismo cooperativo.

Naturalmente, se si creeranno le condizioni per procedere in tal senso, sarà importante che lo Stato e le Regioni rispettino le intese, evitando ragioni nuove di contenzioso.

Sarà altresì importante condividere sino in fondo i criteri che regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, e tra le Regioni del Nord e quelle del Centro e del

Sud, mediante una piena convergenza – una sorta di patto nazionale – sull'utilizzo delle risorse.

È chiaro infatti che non si può impedire una competizione virtuosa tra i territori, che dovrà però essere bilanciata da elementi di solidarietà finalizzati a ridurre il divario economico ed infrastrutturale.

In sintesi, se si manterrà il modello attuale basato su una differenziazione di fatto, assisteremo ad un ulteriore indebolimento del sistema Paese; se invece si realizzerà un nuovo modello basato su un efficace utilizzo delle competenze regionali, anche di quelle asimmetriche, e sull'assolvimento di un nuovo modo di realizzare la perequazione, la differenziazione di fatto e il divario territoriale potrebbero ridursi progressivamente, con importanti conseguenze sulla competitività del sistema Paese.

Per comprendere meglio, cito un lavoro della SVIMEZ pubblicato alcuni mesi fa sulla Rivista Economica del Mezzogiorno sul tema della formazione universitaria nel Paese. Dallo studio emerge che il Mezzogiorno ha ottime università, tuttavia si registra un flusso costante di mobilità verso le Regioni del nord del Paese di studenti universitari del primo ciclo, del secondo ciclo e dei laureati con uno spostamento di risorse economiche stimato in 1,8 miliardi di euro all'anno.

La cifra significativa che ogni anno si sposta dal sud al nord parla da sola: il Paese è già spaccato; il divario condiziona significativamente lo sviluppo economico del sud. Il sud non ha possibilità di sviluppo, perché, pur riuscendo a formare il capitale umano, non riesce ad investirlo nel proprio territorio.

È il momento di capovolgere questa situazione e di fare in modo che il capitale umano nel sud venga formato e resti a lavorare per il Mezzogiorno.

**5. L'asimmetria**, se interpretata nella prospettiva che ho indicato, è un'occasione da cogliere, per mettere in moto un processo

di sviluppo.

In tal senso, i dati rilevati dall'ISSIRFA-CNR mettono in evidenza numeri che confermano le tesi sin qui illustrate.

L'eventuale attribuzione delle funzioni richieste dalle Regioni comporterebbe un impegno di spesa corrispondente alle voci di spesa attualmente imputate a carico del bilancio dello Stato, con conseguenze di rilievo ai fini della sostenibilità finanziaria, ma certamente controllabili. Ed è evidente che le Regioni con maggiore capacità fiscale possono più agevolmente ottenere maggiore autonomia, rispetto a quelle la cui capacità fiscale indica una condizione di disagio che richiede forme di redistribuzione.

Il limite del sistema è dato comunque dalle somme necessarie per le funzioni statali proprie e per quelle riferite alla gestione del debito pubblico e agli interventi di perequazione.

Si tratta di paletti insuperabili, che condizionano il nuovo modello di asimmetria.

Il margine di autonomia (asimmetrica) sostenibile per il bilancio pubblico oscilla tra il 40% ed il 60% delle risorse a disposizione, comprese quelle che in atto sono già attribuite alle Regioni.

Il restante 60%, o 40%, a seconda delle scelte di natura politica con riferimento alla misura dell'autonomia regionale, è necessario per assicurare le funzioni statali proprie e la tenuta dei conti pubblici.

Perché l'intero sistema possa mantenersi in equilibrio occorre una collaborazione dei diversi livelli di governo e, soprattutto, una loro confrontabilità. Un primo elemento in questa direzione è stato realizzato dall'armonizzazione dei bilanci pubblici. Tuttavia, manca ancora una piena attuazione della regola del pareggio di bilancio. Infatti, mentre le Regioni, sia ordinarie, sia speciali, ormai ubbidiscono al principio del pareggio, il solo soggetto che non rispetta questo principio (che da noi ha rango costituzionale) è lo Stato. Il problema insuperabile è dato, perciò, dalle politiche statali in deficit. Infatti, ciò incide non solo sul finanziamento delle funzioni

strettamente statali, ma soprattutto sul finanziamento dei fondi di perequazione.

Il mancato rispetto del principio del pareggio del bilancio, soprattutto in condizioni come quelle attuali di ristagno dell'economia e di mancanza di crescita, è un ostacolo alla promozione dell'autonomia asimmetrica e, al contempo, all'adozione di misure che affrontino anche gradatamente il divario territoriale.

In conclusione, resta confermato che le Regioni che richiedono forme e condizioni particolari di autonomia, in base all'art. 116, comma 3, Cost., di fatto pongono la necessità di una razionalizzazione dell'amministrazione e della finanza statale.

## Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici

*Chiara Goretti*

CONSIGLIERE DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO (UPB)

**L**L DIBATTITO PUBBLICO sull'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione ha visto la pubblicazione di numerosi contributi e ha evidenziato svariati aspetti. Da un lato, sono state sottolineate le ragioni economiche che spingerebbero a imboccare la strada di una maggiore differenziazione, tra le quali l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e il desiderio di ridurre il cosiddetto residuo fiscale, la differenza tra quanto un territorio contribuisce in termini di imposte e quanto riceve in termini di spesa pubblica. In senso opposto è stata rimarcata la minaccia alle "istituzioni dell'uguaglianza", cioè alla scelta di finanziare in modo universale alcune politiche pubbliche, come l'istruzione o la sanità, garantendo livelli essenziali delle prestazioni in modo uniforme sul territorio nazionale. Sono stati frequentemente ricordati i rischi di parcellizzazione e frammentazione delle politiche regolatorie, ad esempio sui farmaci o nella gestione delle infrastrutture.

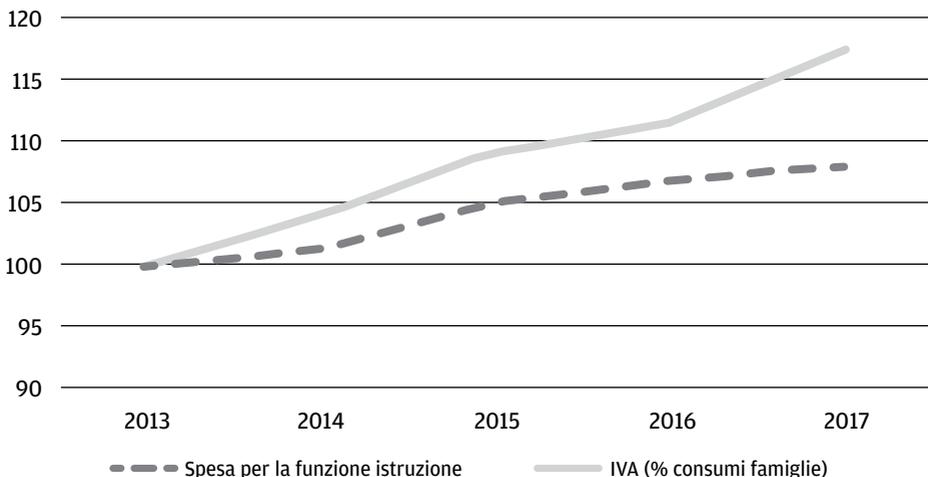
Le bozze di Intesa circolate sono numerose: dalle pre-intese, sottoscritte nel febbraio 2018 dal governo pro tempore con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, per arrivare a quelle tra lo Stato e le medesime tre Regioni, pubblicate il 15 febbraio 2019 nel sito del Ministero degli Affari regionali.

In attesa di proposte maggiormente definite, si intende qui svolgere alcune considerazioni generali sul processo di attuazione dell'autonomia differenziata, esponendo con ordine i profili relativi

**Figura 1. Istruzione e Iva: evoluzione a confronto - le Regioni dell'accordo**

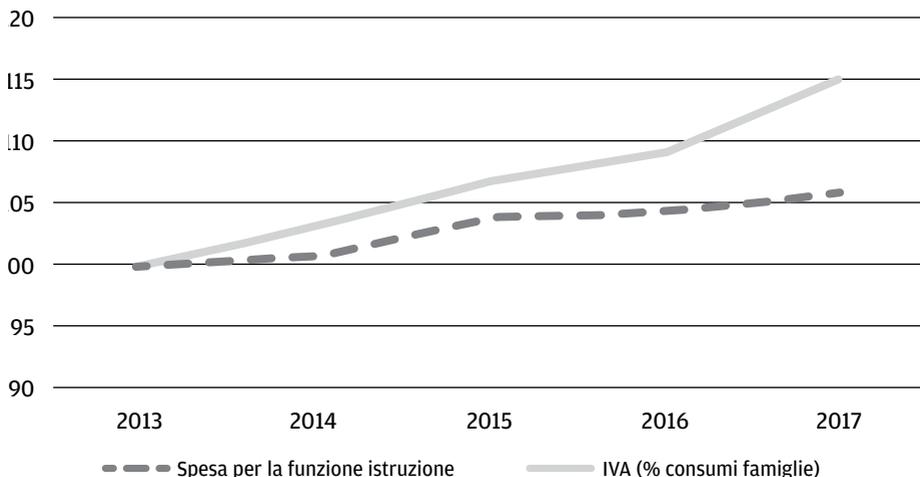
**Lombardia**

(numeri indice 2013 = 100)

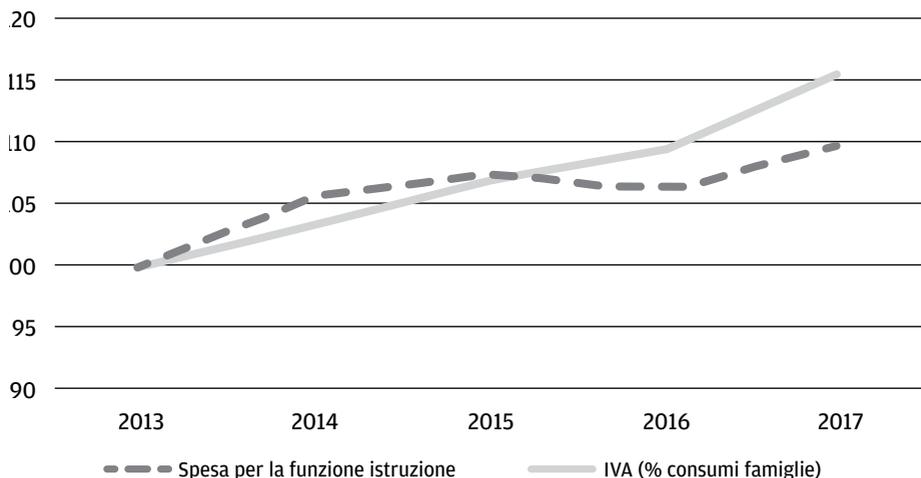


**Veneto**

(numeri indice 2013 = 100)



## Emilia Romagna (numeri indice 2013 = 100)



all'impatto sui conti pubblici e tentando di chiarire se vi siano implicazioni sull'intero sistema di relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Con tale obiettivo, saranno esaminati due profili collegati: la tenuta dei conti pubblici e gli elementi distributivi tra territori.

I due aspetti – sostenibilità dei conti ed equità distributiva – sono strettamente connessi, perché in presenza di un vincolo di bilancio, ogni risorsa in più per una finalità o destinata a un soggetto (rispetto allo scenario base) implica minori risorse per le altre finalità. Questo principio di compensatività è quello con cui viene solitamente valutato l'impatto di una nuova misura sui conti pubblici; da decenni l'articolo 81 della Costituzione richiede che in caso di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, lo stesso provvedimento indichi le risorse per farvi fronte, cioè quale voce di spesa si voglia ridurre o quale posta di entrata si voglia aumentare. Da meno tempo, dal 2012, l'articolo 97 della Costituzione – nel richiamare l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche – evidenzia una unitarietà nella responsabilità di bilancio riferita a tutti i soggetti che

fanno parte appunto delle amministrazioni pubbliche.

I due aspetti menzionati vengono utilizzati qui in termini relativi. Le compatibilità di bilancio non necessariamente sono identificate con il pareggio di bilancio strutturale richiamato dai regolamenti europei, ma un Paese ad alto debito come l'Italia deve essere consapevole dell'esistenza di un vincolo di bilancio e deve internalizzarlo nelle proprie valutazioni finanziarie. Analogamente l'attuale assetto distributivo tra territori si ispira in termini generali al dettato costituzionale sui livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, ma il livello dell'essenzialità ha un contenuto prettamente politico e l'equità distributiva riflette equilibri storici. In altre parole, sono potenzialmente possibili equilibri distributivi delle risorse tra i territori diversi dall'attuale, come anche diversi livelli di progressività del prelievo.

Il riconoscimento della possibilità di decidere per equilibri distributivi diversi dall'attuale solleva però alcune importanti domande sullo strumento con cui appare possibile realizzare una decisione di questo

genere. Il tema, che sarà ripreso più avanti, investe il ruolo del Parlamento e le modalità di approvazione delle intese da parte del Parlamento stesso, temi che, in modo forse un po' semplicistico, sono stati evocati nel dibattito con la dizione "emendabilità" delle intese.

Per commentare gli aspetti relativi all'impatto sui conti delle intese, in particolare della parte che prevede la fissazione di una quota di compartecipazione (o riserva di aliquota) per il finanziamento di una spesa delegata, è utile partire da due affermazioni.

"L'impianto economico permette alle Regioni di acquistare competenze utilizzando risorse che già lo Stato sta destinando allo stesso scopo." Affermazione della Ministro per gli Affari regionali riportata, in modo virgolettato, da molti giornali del 17 febbraio 2019.

"Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Articolo 5, comma 2, della bozza comune alle tre Regioni pubblicata sul sito del Ministero degli Affari regionali il 15 febbraio.

Entrambe le affermazioni possono essere vere nell'anno di inizio del nuovo corso, nell'esercizio in cui viene fissata l'aliquota di compartecipazione o di riserva di un tributo erariale sulla base della spesa relativa alla funzione concordata, determinata in base alla spesa storica. Se però l'aliquota di competenza regionale venisse fissata in modo permanente, cioè definita nell'anno di inizio e poi mantenuta costante, e se l'incremento successivo del gettito rimanesse acquisito alla Regione, nel medio periodo entrambe le affermazioni potrebbero non essere più verificabili.

Dubbi sulla neutralità dell'operazione per il bilancio dello Stato emergono anche dal previsto passaggio ai fabbisogni standard (o alla spesa media pro capite) e qualora dovessero manifestarsi oneri connessi allo spostamento di competenze: problemi amministrativi di attuazione, resilienza nella riorganizzazione delle amministrazioni (ad esempio, ricollocazione del personale che

non opta per i ruoli regionali), emersione di nuove funzioni per lo Stato (ad esempio, il controllo dei livelli essenziali forniti dalla specifica Regione, ecc). Questi profili, seppur importanti, non verranno qui analizzati.

Concentrandosi sull'aspetto dinamico del controllo dei conti, l'assenza di oneri a carico dello Stato dovrebbe essere valutata in una dimensione pluriennale degli effetti della decisione. Le implicazioni di quanto previsto negli accordi confermano la problematicità dell'operazione ai fini dell'equilibrio di medio periodo dei conti pubblici. Una volta attribuita alle Regioni una quota dei tributi erariali la crescita della base imponibile determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle Regioni; se la dinamica tendenziale attesa della spesa fosse inferiore a quella delle entrate regionali, la differenza rappresenterebbe le maggiori risorse che rimarrebbero alla Regione.

Il punto viene illustrato da alcune analisi assolutamente preliminari e forse anche semplicistiche.

La figura 1 mostra l'evoluzione della spesa corrente per istruzione dal 2013 al 2017 nelle tre Regioni interessate dal negoziato sull'autonomia differenziata (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna). La fonte è la spesa regionalizzata del bilancio dello Stato. Nel medesimo grafico, per ciascuna Regione viene illustrata l'evoluzione per i medesimi anni dell'IVA regionalizzata sulla base dei consumi. Per entrambe le serie l'anno 2013 viene posto uguale a 100.

I grafici evidenziano che le risorse per l'istruzione nelle tre Regioni sono cresciute nei 5 anni di osservazione, ma in misura meno dinamica dell'IVA. Ad esempio, per la Regione Lombardia, le spese per istruzione nel 2017 sono superiori a quelle del 2013 di circa 8 punti percentuali, però l'IVA regionalizzata nel 2017 è circa 18 punti superiore a quella del 2013.

Per il Veneto la differenza di evoluzione a fine periodo è di circa 9 punti. Per la Regione Emilia Romagna, la differenza è di circa 6 punti, con l'interessante rilevazione del 2015 dove vi è una accelerazione nella spesa per istruzione (dovuta a un incremento dei

trasferimenti dello Stato agli enti locali, verosimilmente per la manutenzione delle scuole).

Le implicazioni sono chiare. Se nel 2013 fosse stata siglata l'intesa per le tre Regioni, fissando l'aliquota di compartecipazione al livello che corrispondeva alla spesa per istruzione nel medesimo anno, negli anni successivi le tre Regioni avrebbero avuto maggiori risorse IVA rispetto a quanto storicamente hanno beneficiato per l'istruzione. Occorre sottolineare che queste risorse avrebbero potuto comunque essere destinate ad altre finalità, poiché si applica il divieto costituzionale di vincolo di destinazione.

Nella visione complessiva per le Amministrazioni pubbliche, quelle maggiori risorse (che sarebbero rimaste alle tre Regioni in caso di accordo nel 2013) avrebbero di fatto finanziato altre finalità pubbliche. Non necessariamente l'istruzione delle altre Regioni, ma altre politiche: sicurezza, prestazioni sociali, giustizia, ecc. A parità di saldo, l'accordo per una autonomia differenziata avrebbe pertanto richiesto il ridimensionamento di altre funzioni statali o un aumento del prelievo.

È vero che le bozze di intesa prevedono (art. 5, comma 6) che ogni due anni la Commissione paritetica verifichi la congruità delle compartecipazioni (o aliquote di riserva) per la copertura dei fabbisogni standard, ma questa previsione sembra dover essere letta in relazione a quanto previsto al comma 4 (la variazione di gettito maturato nel territorio... è di competenza della Regione). La lettura congiunta sembrerebbe confermare che se il gettito dovesse avere una dinamica superiore a quella corrispondente ai fabbisogni standard, rimarrebbe acquisito alla Regione, se avesse una dinamica inferiore (per una scelta statale di innalzare i fabbisogni o per un rallentamento delle entrate) verrebbe adeguata la compartecipazione a favore della Regione.

Il quadro problematico per la finanza pubblica è ancora più evidente se si seguisse una delle ipotesi prefigurate nel

dibattito politico, cioè se tutte le Regioni chiedessero l'autonomia differenziata e conseguentemente la funzione istruzione diventasse, analogamente alla sanità, una competenza delle Regioni a statuto ordinario (RSO). La figura 2 presenta l'evoluzione delle medesime variabili (spesa per istruzione e IVA) riferite alle RSO dal 2013 (pari a 100) al 2017. Dal confronto emerge che in tutti gli esercizi la spesa per istruzione per le RSO ha avuto una evoluzione inferiore alla evoluzione dell'IVA; nell'ipotesi di devoluzione della funzione istruzione, quindi il complesso delle 15 RSO avrebbe avuto a disposizione più risorse di quante ne ha effettivamente avute. Da elaborazioni, preliminari, tutte le RSO, anche quelle del Mezzogiorno, avrebbero "guadagnato" perché per tutte l'evoluzione dell'IVA sarebbe stata superiore a quella dell'istruzione.

Con due conseguenze importanti: la fissazione della compartecipazione dell'IVA avrebbe lasciato più risorse alle Regioni ma avrebbe richiesto di ridimensionare, a parità di saldo, qualche altra funzione pubblica (non necessariamente dell'Amministrazione centrale); inoltre, da questo diverso modello di finanziamento dell'istruzione sarebbe derivata una differenziazione progressiva tra Regioni delle risorse disponibili per la funzione istruzione. Le risorse IVA disponibili in ciascuna Regione in sostituzione della spesa statale, dopo il primo anno di identità alla spesa storica, si sarebbero infatti divaricate sulla base della evoluzione delle basi imponibili regionali.

L'effetto netto nel medio periodo sarebbe dipeso dalle caratteristiche economiche dei territori interessati, dalla dinamicità della base imponibile e dalla evoluzione attesa della spesa da devolvere. Occorre ricordare che in un Paese che ha un obiettivo di consolidamento dei conti, l'evoluzione media della spesa è per molte voci inferiore a quella delle entrate.

Da queste considerazioni si possono allora trarre due considerazioni preliminari sul processo di autonomia differenziata: tenuto conto della dinamica attesa della

spesa e dei gettiti regionali delle imposte erariali, la condizione “senza oneri a carico dello Stato” appare difficile da rispettare in una visione di medio periodo. Inoltre, l’assegnazione di quote regionali di tributi erariali porterebbe verosimilmente a una progressiva diversificazione delle risorse disponibili tra le tre Regioni con autonomia differenziata (in relazione alla dinamicità della propria base imponibile) e le altre.

Il tema è simile a quanto discusso quasi 20 anni fa, ai tempi del decreto legislativo 56 del 2000, quindi anche prima della riforma costituzionale del Titolo V, ai fini del finanziamento della sanità, politica pubblica universale soggetta a livelli essenziali delle prestazioni uniformi sul territorio nazionale, di competenza regionale che si prevedeva essere finanziata con una compartecipazione all’IVA. L’esito è noto: la volontà di mantenere un livello di finanziamento uniforme nell’intero territorio nazionale e le necessità di controllo dei conti, hanno portato a uno schema di finanziamento che ridetermina ogni anno l’aliquota di compartecipazione sulla base dell’importo complessivo della spesa per sanità ritenuto compatibile con i conti pubblici, ripartendolo poi sulla base di una quota capitaria uniforme.

Un altro aspetto delle bozze di accordo richiede un maggiore approfondimento. Si tratta, in particolare, della ripartizione della variazione di gettito derivante da nuove decisioni legislative.

È stata già commentata l’asimmetria che sembrerebbe emergere nel trattamento delle evoluzioni tendenziali del gettito. Se, per un qualsiasi motivo, l’evoluzione del tributo compartecipato (o riservato) fosse peggiore della spesa corrispondente ai fabbisogni (o alla spesa media), la clausola dell’accordo di revisione ogni due anni sembrerebbe implicare una integrazione di risorse da parte dello Stato. Se invece l’evoluzione fosse migliore le risorse sembrerebbero restare in capo alla Regione.

Analoga asimmetria sembrerebbe manifestarsi in caso di variazione legislativa delle basi imponibili o delle aliquote. In

alcune versioni precedenti delle bozze era previsto che lo Stato si impegnasse a compensare eventuali riduzioni di gettito legate a modifiche legislative. Ora quella previsione non c’è più, ma occorre ricordare che la compensazione degli effetti di eventuali variazioni negative di gettito prodotte da decisioni del livello centrale è un principio normale nei rapporti tra Stato e amministrazioni territoriali (applicato, ad esempio, quando furono apportate modifiche all’IMU sulla prima casa).

Il punto più opaco è cosa succederebbe in caso di aumenti di gettito derivanti da scelta legislativa (la questione riguarda principalmente l’opzione di compartecipazione al gettito di un tributo erariale), ad esempio se si dovesse ricorrere all’aumento dell’IVA previsto dalle ben note clausole di salvaguardia, in un ipotetico momento di tensione sui mercati. La quota maturata nel territorio rimarrebbe nella disponibilità della Regione interessata senza vincolo di destinarla al consolidamento? Una scelta in tal senso implicherebbe lasciare il consolidamento a carico delle restanti funzioni e/o della restante parte del Paese?

Un Paese ad alto debito deve domandarsi se ciò che sta per decidere consenta di mantenere una visione unitaria del futuro percorso di consolidamento.

Queste riflessioni possono essere utili anche nella valutazione della procedura di approvazione dell’intesa richiamata dall’articolo 116 della Costituzione. L’opinione prevalente della dottrina vede l’intesa non emendabile e modificabile esclusivamente con la stessa procedura, cioè con il consenso di entrambe le parti. Si comprende e condivide la solidità delle argomentazioni che portano a sostenere la non emendabilità da parte del Parlamento delle intese firmate. Interessante appare la soluzione prospettata di definire una procedura che dia voce, attraverso un parere parlamentare o la consultazione della Conferenza unificata, agli altri soggetti verosimilmente coinvolti dagli effetti delle intese.

Tali soluzioni sembrano però trascurare l'anomalia di un istituto che, attraverso un accordo tra due parti, finirebbe per influenzare in modo permanente il quadro finanziario di riferimento anche di parti terze, sostituendosi di fatto al processo legislativo che dovrebbe guidare le decisioni comuni. Come può la decisione tra due parti intervenire sulla ripartizione delle risorse tra finalità dell'azione pubblica e sull'intero territorio nazionale, anche per il futuro? Come si coordina questa facoltà di intesa con il ruolo del potere legislativo che, nella sua funzione di controllo della "borsa", dovrebbe essere il depositario della ripartizione delle risorse tra i territori? La decisione in materia finanziaria, qualora incida su terze parti, non dovrebbe essere ricondotta alla legislazione ordinaria, cui le intese possono/devono fare riferimento?

Queste considerazioni assumono importanza qualora le intese prevedessero il trasferimento della funzione Istruzione comprensivo della gestione del personale, implicando così, secondo alcune analisi preliminari, uno spostamento particolarmente rilevante di risorse dallo Stato alle tre Regioni. Le altre funzioni elencate nelle bozze degli accordi avrebbero invece un profilo finanziario trascurabile, richiedendo piuttosto maggiori approfondimenti delle eventuali criticità legate alla frammentazione delle politiche di regolazione.

Per concludere, il dibattito sul regionalismo differenziato emerge in un momento di sfide importanti per l'Italia. L'elevato debito pubblico suggerisce la necessità di proseguire nelle politiche di consolidamento, da attuare senza compromettere il graduale percorso di recupero dagli effetti della crisi economica e dei debiti sovrani. Queste esigenze si innestano in un Paese con divari di sviluppo territoriali importanti, capacità amministrative molto diversificate e con un assetto nella distribuzione delle risorse spesso non equo, riflesso di stratificazioni storiche a volte cristallizzate anche con l'introduzione di criteri di riparto più

sofisticati. Persiste nel Paese l'anomalia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, ovvero di realtà che godono di una dotazione di risorse superiori a quelle delle RSO vicine, con cui spesso entrano in competizione. Il divario tra Regioni è amplificato da politiche a livello centrale non sempre adatte a rispondere alle differenze, risultando a volte di freno alla parte più dinamica del Paese, e a volte di insufficiente stimolo o controllo per quella meno dinamica. Il dibattito sul regionalismo differenziato può diventare occasione di confronto per affrontare alcune eredità che frenano l'intera collettività, senza temere una logica di differenziazione ma non necessariamente pensando a essa come unico strumento per affrontare la complessità del momento.

# Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista

*Luca Bianchi*

DIRETTORE SVIMEZ

**L** MIO INTERVENTO si concentrerà sui rischi che le attuali proposte di applicazione dell'autonomia differenziata possono comportare per il nostro Paese. Le nostre preoccupazioni riguardano non solo l'impatto sul divario Nord-Sud ma anche gli effetti sulla competitività complessiva del Paese.

Non è tempo di discussioni astratte sull'autonomia.

Vorrei fare alcune premesse al mio ragionamento. Le valutazioni che svolgerò oggi si riferiscono esclusivamente alle proposte di autonomia differenziata che emergono dalle bozze diffuse in queste settimane, e non attengono a valutazioni di carattere generale sull'esigenza di rafforzare il sistema delle autonomie. La SVIMEZ ha infatti sempre affermato che, in linea generale, l'autonomia è da promuovere se aumenta l'efficacia e l'efficienza nell'uso di risorse date: essa può rappresentare una manifestazione concreta di sussidiarietà verticale con lo Stato che conferisce funzioni ad un organismo istituzionale più prossimo ai cittadini, da bilanciare con una perequazione ordinaria e infrastrutturale e l'esercizio di poteri sostitutivi. L'autonomia presupporrebbe dunque una valutazione molto ponderata e comparativa tra il regime di risorse gestite dallo Stato o dalla Regione: il responso sarebbe favorevole soltanto qualora la gestione decentrata risultasse essere più utile, più efficiente e meno costosa e non impattasse negativamente con i venticinque principi definiti in Costituzione.

La richiesta di autonomia dovrebbe quindi essere chiaramente motivata e corredata da una stima accurata del vantaggio complessivo in termini di qualità dei servizi e di oneri finanziari. In altre parole, non è più tempo di discutere ideologicamente se serve al Paese o meno un maggior decentramento, anche perché le analisi economiche internazionali dimostrano che non c'è una correlazione diretta tra grado di decentramento ed impegno redistributivo dello Stato: esistono Paesi federali, quali la Germania, che impegnano molte risorse nelle politiche di riduzione dei divari e viceversa. La nostra discussione invece deve essere molto concreta: dato che ormai i testi più o meno li abbiamo visti tutti, o almeno conosciamo bene le richieste che provengono dalle Regioni (non ovviamente il punto di arrivo), il nostro compito è pronunciarsi sugli effetti di questo tipo di proposte di "regionalismo asimmetrico".

Insomma, in questo mio intervento non parlerò, peraltro esulerebbe dalle mie competenze, di quale sia il migliore assetto dello Stato. Siamo tutti convinti che occorra rivedere l'attuale assetto istituzionale, cercando di rafforzare la capacità di adattamento delle istituzioni e delle politiche ai diversi contesti territoriali senza però indebolire un forte presidio nazionale. Sono sfide che devono riguardare in primo luogo il Mezzogiorno, caratterizzato da maggiori inefficienze nella spesa pubblica, con ricadute rilevanti innanzitutto sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese meridionali. Proprio su questo, peraltro, dovrebbe concentrarsi la discussione sulle risorse pubbliche, di cui oggi Veneto e Lombardia rivendicano la "restituzione".

Appaiono fuori tempo massimo, dunque, le dichiarazioni politicamente corrette: "va bene l'autonomia ma l'importante è che non ampli le differenze sociali". Il problema non è, in astratto, come dovrebbe essere applicato l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ma se gli accordi che si stanno siglando comportano una spaccatura

dell'Italia, un ampliamento dei divari nel soddisfacimento dei diritti di cittadinanza e se essi possano pregiudicare le possibilità di ripresa del Paese.

**L'ANALISI DELLE BOZZE DI INTESA:  
IL MIRACOLO PROMESSO E I RISCHI REALI  
PER LA TENUTA DEL PAESE**

Il ruolo che la SVIMEZ ha svolto in queste settimane e intende continuare a svolgere è, in primo luogo, una valutazione tecnico-scientifica sui contenuti delle intese, partendo da una analisi e da una diffusione dei dati del complesso della spesa pubblica italiana, anche per smentire luoghi comuni e mistificazioni che inquinano la discussione pubblica, anche sul tema dell'autonomia. L'obiettivo è di verificare se l'autonomia differenziata possa davvero riuscire nel miracolo, annunciato dai suoi promotori, di aumentare le risorse per le Regioni che lo propongono – perché se non ci fosse un incremento delle risorse non si capirebbe, ad esempio, come il Veneto possa pagare di più i suoi insegnanti – senza minimamente intaccare le risorse disponibili per le altre Regioni.

Da una primissima lettura delle bozze di intese emergono i limiti delle ipotesi di applicazione sul piano finanziario dell'autonomia differenziata portate avanti dalle tre Regioni, pur con sensibili differenze tra le proposte del Veneto e della Lombardia e quella dell'Emilia-Romagna nella richiesta di competenze delegate e negli effetti in termini di “sostenibilità” costituzionale.

Il processo verso la concessione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” deve fare i conti anzitutto con il contesto in cui si inserisce. E questo contesto, a nostro avviso, appare caratterizzato da alcuni elementi critici decisivi, che ne minano l'intero percorso:

a) un federalismo incompiuto, in particolare sulla parte fiscale (art. 119 Cost.), con il mancato superamento della spesa storica verso un sistema di costi e fabbisogni standard, per la fissazione dei quali è necessaria la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti

i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117.2, lett. m, Cost.);

b) una spesa pubblica sperequata che riduce la capacità di riequilibrio territoriale;

c) un ampliamento dei divari strutturali, economici, sociali e istituzionali, tra le aree del Paese, anche a seguito degli effetti asimmetrici dell'austerità e dell'indebolimento complessivo della capacità redistributiva e di riequilibrio territoriale dello Stato;

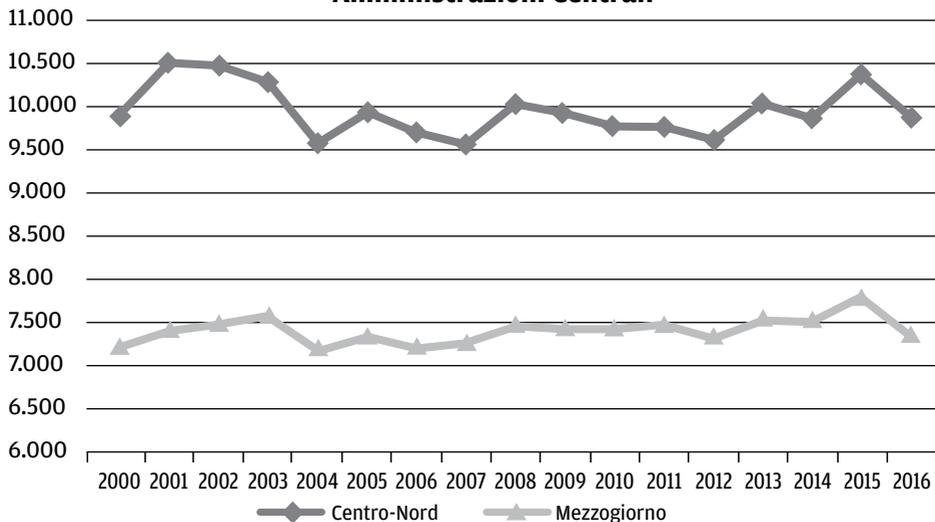
d) un quadro di profonda incertezza per le prospettive economiche del Sistema Paese, che deve affrontare i problemi sociali e di competitività, dopo la lunga crisi, la debole ripresa e il rischio grave di recessione in cui rischia di ripiombare.

Sono elementi sia di carattere endogeno che esogeno al processo di autonomia, alla luce dei quali la SVIMEZ ha ritenuto di lanciare un grido di allarme rispetto ai rischi di disgregazione del Paese che deriverebbero dalle richieste e dalle bozze di intesa.

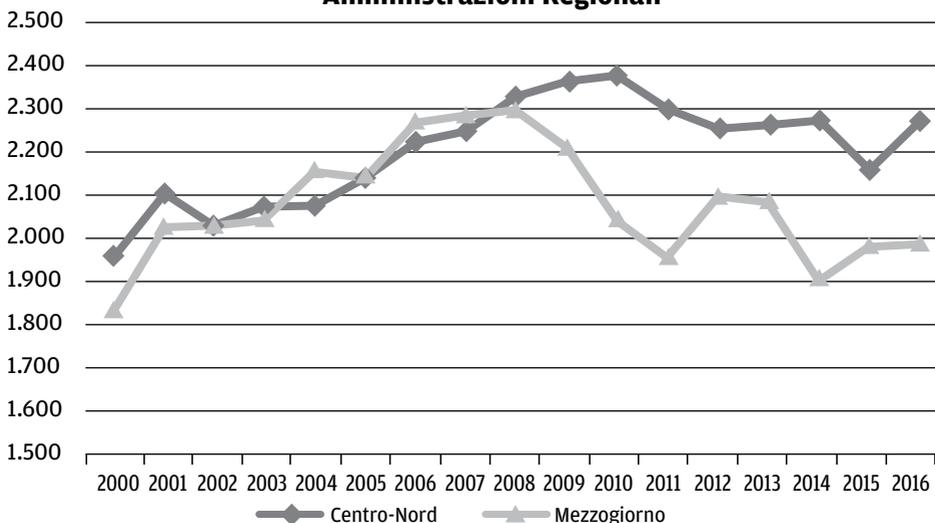
Partiamo da una mancata attuazione del federalismo fiscale e quindi in sostanza dalla mancata identificazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che dovrebbe essere condizione preliminare anche per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Un automatismo che destini alla Regione richiedente le risorse risparmiarie non può che essere subordinato alla verifica del rispetto del principio costituzionale del “finanziamento integrale” delle funzioni concernenti il godimento dei diritti civili e sociali (sanità, istruzione, mobilità) per tutti i cittadini in regime di costi standard e di livelli essenziali di prestazione. Se questa condizione non risultasse soddisfatta, le risorse aggiuntive dovrebbero essere destinate anche a contribuire alla perequazione necessaria al pieno soddisfacimento dei diritti di cittadinanza, assieme al riconoscimento di una quota residua premiale alla Regione. Dunque il criterio di efficacia ed efficienza in regime di costi standard e di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) rimane il quadro operativo di riferimento per conferire (e mantenere)

**Fig. 1. La spesa pro capite per livello di governo nelle due ripartizioni del Paese**

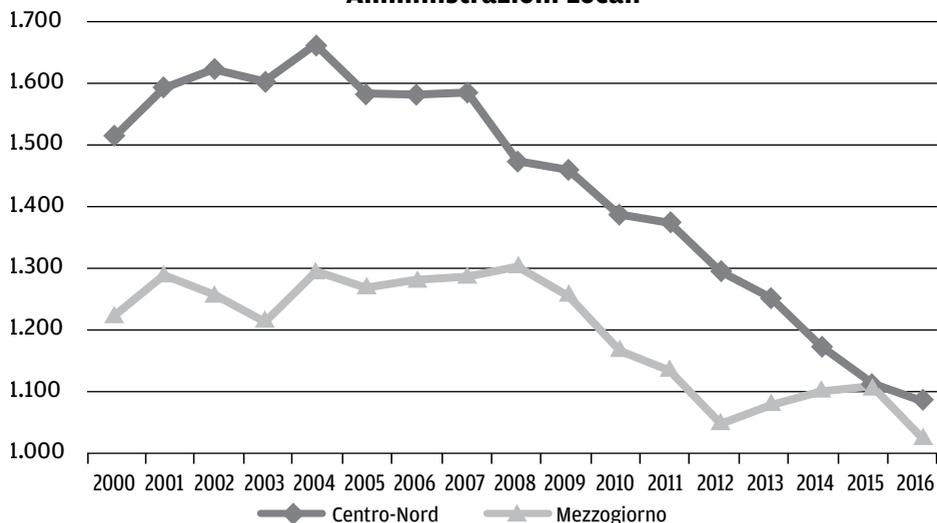
**Amministrazioni Centrali**



**Amministrazioni Regionali**



### Amministrazioni Locali



l'autonomia "rafforzata" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. In questo quadro, l'eventuale concessione dell'autonomia differenziata dovrebbe essere soggetta a criteri ben definiti di verifica e dovrebbe essere reversibile: né l'una né l'altra condizione, oggi, a leggere le bozze di intese, appare minimamente soddisfatta.

Non possiamo inoltre non considerare un contesto economico caratterizzato da ampliamento dei divari strutturali, in particolare sui temi sociali. Anche nella fase di ripresa economica continuano ad ampliarsi i divari sociali all'interno del nostro territorio, con un allargamento della forbice tra popolazione più ricca e meno ricca e, al tempo stesso, una complessiva riduzione di competitività del Paese. Perché se è vero che il Mezzogiorno aumenta il suo divario con il Centro Nord, va detto che anche le Regioni forti del Nord perdono capacità competitive rispetto alle altre Regioni più forti di Europa.

La SVIMEZ, per favorire una discussione meno ideologica e più informata, ha anzitutto fornito alcuni dati utili per una "operazione verità" sulla spesa pubblica regionalizzata. Dai dati del Sistema dei Conti

Publici Territoriali (CPT) si può osservare che l'ammontare della spesa complessiva pro capite delle Amministrazioni pubbliche, espresso in euro al 2017 e al netto degli interessi passivi, nel Mezzogiorno è pari a 11.650 euro nel 2007 e a 11.584 euro nel 2016, mentre nel Centro-Nord nel 2007 era pari a 13.977,3 euro e nel 2016 a 13.934,3 euro. In definitiva, la spesa complessiva in termini pro capite nel rapporto tra Mezzogiorno e Centro Nord, nel decennio 2007-2016, è diminuita dall'83,4% del 2007 all'83,1% del 2016.

**Se guardiamo anche la dinamica** della spesa per livello di governo emerge un andamento abbastanza simile nella spesa delle amministrazioni centrali, molto divaricata nelle amministrazioni regionali nella fase di risanamento economico, con una riduzione più forte della spesa delle amministrazioni regionali del Sud rispetto al Centro Nord e soprattutto un crollo verticale della spesa delle amministrazioni locali in entrambe le aree del Paese.

Occorre infatti assumere come riferimento un complesso di spese pubbliche, che oltre al bilancio dello Stato

ricomprende enti previdenziali ed altri fondi, non considerato nelle cifre diffuse sul sito del Ministero degli Affari Regionali, sulla base dei dati della Ragioneria Generale dello Stato, a corredo di una delle bozze di intesa (25.2.2019), che evidenziano un più basso livello della spesa pro-capite nelle Regioni che propongono l'autonomia differenziata; una evidenza che motiva la ben nota rivendicazione di un "diritto alla restituzione ai territori" di risorse "indebitamente cedute allo Stato".

**Tab. 1. Spesa statale regionalizzata pro capite (in euro)- tabella pubblicata sul sito del Ministero degli Affari regionali**

| Regioni in ordine decrescente | Valori assoluti (in euro) |
|-------------------------------|---------------------------|
| BOLZANO                       | 10.251                    |
| VALLE D'AOSTA                 | 9.588                     |
| TRENTO                        | 8.284                     |
| SARDEGNA                      | 7.628                     |
| LAZIO                         | 5.742                     |
| FRIULI VENEZIA GIULIA         | 5.065                     |
| MOLISE                        | 4.749                     |
| ABRUZZO                       | 4.474                     |
| SICILIA                       | 4.228                     |
| BASILICATA                    | 4.200                     |
| LIGURIA                       | 4.153                     |
| CALABRIA                      | 4.130                     |
| CAMPANIA                      | 3.708                     |
| UMBRIA                        | 3.670                     |
| PUGLIA                        | 3.627                     |
| TOSCANA                       | 3.364                     |
| MARCHE                        | 3.348                     |
| PIEMONTE                      | 3.152                     |
| EMILIA ROMAGNA                | 3.070                     |
| VENETO                        | 2.946                     |
| LOMBARDIA                     | 2.733                     |

Dati aggiornati al 2017

**Tab. 2. Spesa finale per abitante al netto degli interessi (in euro) nel 2016, confronto RGS e CPT**

| Regioni               | CPT    | RGS (a) |
|-----------------------|--------|---------|
| PIEMONTE              | 12.689 | 9.117   |
| VALLE D'AOSTA         | 17.156 | 15.448  |
| LOMBARDIA             | 12.730 | 8.364   |
| VENETO                | 11.608 | 8.203   |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 15.700 | 11.737  |
| LIGURIA               | 14.972 | 10.760  |
| EMILIA ROMAGNA        | 12.923 | 8.994   |
| TOSCANA               | 12.695 | 9.371   |
| UMBRIA                | 12.586 | 9.500   |
| MARCHE                | 11.923 | 8.845   |
| LAZIO                 | 15.840 | 12.259  |
| ABRUZZO               | 12.165 | 9.129   |
| MOLISE                | 13.363 | 11.054  |
| CAMPANIA              | 9.928  | 8.198   |
| PUGLIA                | 10.525 | 8.257   |
| BASILICATA            | 11.579 | 9.164   |
| CALABRIA              | 10.972 | 9.209   |
| SICILIA               | 10.961 | 8.961   |
| SARDEGNA              | 12.644 | 10.972  |
| P.A. DI TRENTO        | 15.974 |         |
| P.A. DI BOLZANO       | 24.034 | 13.431  |
| CENTRO-NORD           | 13.417 | 9.568   |
| MEZZOGIORNO           | 10.850 | 8.840   |
| ITALIA                | 12.536 | 9.318   |

(a) Spesa complessiva (bilancio dello Stato, Enti e Fondi) al netto degli interessi sui titoli di Stato - per abitante - Anno 2016 - (dati in euro)

Al contrario, se guardiamo al complesso della spesa pubblica, le Regioni meridionali presentano un evidente svantaggio nella spesa pubblica pro capite, sia sui dati della RGS che su quelli CPT. I dati dei CPT ci permettono in particolare di avere un quadro abbastanza esaustivo del livello della spesa nelle varie aree del Paese e mostrano una spesa complessiva per abitante e per settori minore al Sud, che si ripercuote sulla qualità e quantità della garanzia dei diritti di cittadinanza.

**Tab. 3. Spesa pro capite corrente consolidata della Pubblica Amministrazione per settori - Anni 2000-2015. Mezzogiorno in % del Centro-Nord**

| Settore                          | 2000 | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|----------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| DIFESA, GIUSTIZIA ED ISTRUZIONE  | 88,5 | 88,5  | 85,9  | 85,3  | 85,8  | 86,6  | 87,5  | 84,3  | 82,8  | 90,7  |
| FORMAZIONE, CULTURA E R&S        | 84,9 | 70,4  | 67,5  | 64,3  | 60,6  | 57,5  | 53,9  | 57,6  | 62,0  | 63,6  |
| EDILIZIA ABITATIVA E URBANISTICA | 65,3 | 71,6  | 79,7  | 77,8  | 76,2  | 77,0  | 69,7  | 61,6  | 66,0  | 67,7  |
| SANITÀ ED ASSISTENZA             | 80,8 | 88,6  | 90,5  | 88,9  | 82,7  | 81,2  | 88,1  | 87,9  | 82,6  | 87,9  |
| PROTEZIONE AMBIENTALE            | 80,2 | 138,9 | 138,5 | 144,4 | 137,5 | 126,5 | 128,9 | 122,6 | 130,5 | 118,1 |
| LAVORO E PREVIDENZA              | 53,1 | 59,4  | 59,9  | 60,6  | 60,6  | 61,0  | 61,9  | 62,1  | 62,4  | 63,3  |
| TRASPORTI E TELECOMUNICAZIONI    | 77,9 | 87,0  | 92,6  | 91,1  | 75,9  | 75,9  | 73,4  | 100,4 | 93,1  | 76,0  |
| SETTORI ECONOMICI                | 61,5 | 42,2  | 46,5  | 51,0  | 42,6  | 47,2  | 46,7  | 43,5  | 43,0  | 42,5  |
| VARIE                            | 21,2 | 14,0  | 15,0  | 13,6  | 31,0  | 29,2  | 23,8  | 22,0  | 20,2  | 19,4  |
| TOTALE                           | 63,9 | 71,1  | 70,6  | 70,6  | 70,3  | 69,5  | 70,2  | 70,0  | 68,5  | 71,2  |
| TOTALE AL NETTO DELLA PREVIDENZA | 71,4 | 79,8  | 78,4  | 78,1  | 78,0  | 76,3  | 76,7  | 76,0  | 73,3  | 77,2  |

(a) Spesa complessiva (bilancio dello Stato, Enti e Fondi) al netto degli interessi sui titoli di Stato - per abitante - Anno 2016 - (dati in euro)

L'analisi dei dati di spesa nei vari settori della P.A. mostra, a dispetto dei tanti luoghi comuni, l'esistenza di ampi divari territoriali, con un generale svantaggio del Mezzogiorno cui fa seguito una inevitabile compressione della qualità dei servizi offerti, che nel Sud risente tuttavia anche dei condizionamenti ambientali e "interni". Resta comunque del tutto evidente una correlazione tra dotazione di risorse e livelli di servizi resi. È dalla ottimale combinazione tra risorse ed efficienza interna all'amministrazione che scaturisce l'adeguatezza e l'efficacia dei servizi resi. Questi dati sfatano il luogo comune di un Sud inondato di risorse pubbliche destinate a sprechi e inefficienze, e vanno analizzati alla luce della quantità e della qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese, su cui tornerò brevemente.

#### **I COSIDDETTI "RESIDUI FISCALI": UN FALSO PROBLEMA**

Voglio prima chiarire un punto. La diffusione di questi dati e l'operazione "chiarezza" non sono funzionali ad un approccio rivendicativo, contrariamente alla proposta di "federalismo asimmetrico" che invece parte proprio da una sorta di "diritto alla restituzione" - alquanto

discutibile - del cosiddetto residuo fiscale, ma semplicemente servono a prendere atto che, accanto a un problema di efficienza dell'amministrazione, c'è senz'altro anche un problema di spesa complessiva fortemente sperequata.

Per quanto riguarda i "residui fiscali", poi, si registra un consenso abbastanza diffuso tra gli analisti economici nel considerarli un aggregato di carattere sostanzialmente statistico, peraltro di difficile stima, comunque poco rappresentativo di cosa sia in realtà la funzione redistributiva dello Stato: soprattutto è un concetto che riguarda la distribuzione tra i cittadini e non tra i territori (1).

In un recente studio del presidente della SVIMEZ, Adriano Giannola (2), si evidenzia che la redistribuzione è prevalentemente all'interno dei territori, cioè anche nelle Regioni più deboli del Paese, come la Campania e la Sicilia. Una buona parte della redistribuzione è tra fasce alte della popolazione rispetto alle fasce basse; anche in Campania abbiamo una fascia di reddito alta che ha un residuo fiscale positivo, allo stesso tempo anche in Lombardia la popolazione a più basso reddito ha un residuo fiscale negativo. I

Residui fiscali regionali che si chiede di ridurre altro non sono che l'avanzo primario regionalizzato e poco o nulla hanno a che fare con il territorio essendo il risultato, in regime progressivo di imposta, del processo perequativo tra contribuenti ricchi e poveri, residenti e non nello stesso territorio. È il principio di "equità orizzontale" del federalismo cooperativo, al quale si ispira la riforma del titolo V del 2001, e salvaguardato dalla lettera della legge 42 del 2009 di applicazione dell'articolo 119. Il residuo fiscale è, in definitiva, la fotografia della differenza di reddito tra persone e non tra i territori, perciò qualunque utilizzo del concetto di residuo fiscale, per dare una lettura allo scambio di risorse tra le Regioni, non rappresenta altro che lo specchio dei divari socioeconomici esistenti.

Inoltre esso rappresenta una contabilità parziale perché manca la considerazione di una delle principali voci di spesa, la spesa per interessi che secondo le nostre stime modificherebbe profondamente il livello dei residui (in quanto la titolarità del debito pubblico è fortemente concentrata al Centro-Nord), e mancano altri flussi redistributivi da Sud a Nord. Pensiamo al rapporto depositi-impieghi che è molto più basso nel Mezzogiorno, quindi molti dei depositi delle banche del Sud vanno verso il Centro-Nord. Pensiamo alla spesa per interessi sul debito, che è molto difficile da ripartire a livello territoriale. Bisogna anche considerare il tema delle migrazioni intellettuali da Sud a Nord che creano valore aggiunto nelle Regioni di approdo. Sono tutti elementi che fotografano la profonda interdipendenza tra i due territori. Anche i dati macroeconomici dimostrano che c'è una profonda correlazione degli andamenti economici tra Mezzogiorno e Centro Nord; addirittura lo stesso residuo fiscale, se volessimo aderire a quel concetto, dimostra che ogni 10 euro di residuo fiscale, 4 euro servono per comprare beni e servizi prodotti nel Centro-Nord.

Questa contabilità territoriale, insomma, che si presume oggettiva al punto da fondare su di essa la richiesta di autonomia differenziata, fa acqua da tutte le parti.

Peraltro, in termini dinamici, c'è stata una forte riduzione nel corso degli ultimi anni (3), delle spese in conto capitale.

**Tab. 4. Residui fiscali per macro-ripartizioni**

|            | 2000-2002                                   | 2012-2014 |
|------------|---|-----------|
|            | in mld di euro<br>(prezzi costanti 2010)    |           |
| NORD-OVEST | 35,3  | 32,5      |
| NORD-EST   | 22,5  | 21,2      |
| CENTRO     | -2,3  | -3,4      |
| SUD        | -34,2                                       | -31,2     |
| ISOLE      | -21,3                                       | -19,0     |
|            | in euro procapite<br>(prezzi costanti 2010) |           |
| NORD-OVEST | 2.367                                       | 2.039     |
| NORD-EST   | 2.122                                       | 1.836     |
| CENTRO     | -208  | -285      |
| SUD        | -2.458                                      | -2.224    |
| ISOLE      | -3.215                                      | -2.848    |
|            | in % del PIL                                |           |
| NORD-OVEST | 7,0   | 6,4       |
| NORD-EST   | 6,5   | 6,0       |
| CENTRO     | -0,7  | -1,0      |
| SUD        | -13,0                                       | -13,0     |
| ISOLE      | -17,2                                       | -16,7     |

Analizzando i residui fiscali per macro-ripartizioni geografiche a partire dagli anni 2000, si evince una contrazione della redistribuzione interregionale con un meno 10% in termini reali. Guardando alla tendenza di medio periodo si evince il calo degli investimenti pubblici e il ridimensionamento degli aiuti alle imprese che diminuiscono in Italia e si azzerano al Sud. In questo contesto le risorse «aggiuntive» destinate allo sviluppo diventano «sostitutive» delle risorse ordinarie. Con la grande crisi la composizione delle manovre di

**Tab. 5. Griglia LEA, monitoraggio 2016**

| Regione        | Punteggio | Regione    | Punteggio |
|----------------|-----------|------------|-----------|
| ADEMPIENTI     |           |            |           |
| VENETO         | 209       | MARCHE     | 192       |
| TOSCANA        | 208       | ABRUZZO    | 189       |
| PIEMONTE       | 207       | LAZIO      | 179       |
| EMILIA ROMAGNA | 205       | BASILICATA | 173       |
| UMBRIA         | 199       | PUGLIA     | 169       |
| LOMBARDIA      | 198       | MOLISE     | 164       |
| LIGURIA        | 196       | SICILIA    | 163       |
| INADEMPIENTI   |           |            |           |
| CALABRIA       | 144       | CAMPANIA   | 124       |

consolidamento fiscale ha penalizzato il Sud, e l'austerità ha amplificato gli effetti asimmetrici delle politiche tra Nord e Sud.

**LA CITTADINANZA “LIMITATA”:  
I DIVARI NEI SERVIZI ESSENZIALI**

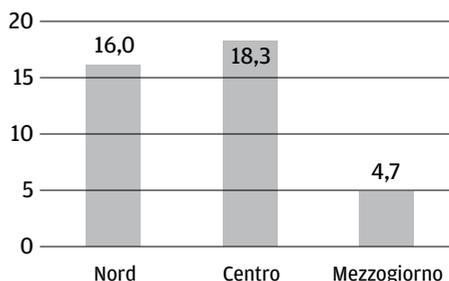
Quale dovrebbe essere il nodo, impossibile da aggirare, intorno al quale svolgere un dibattito serio che riguardi l'efficienza dello Stato, la distribuzione territoriale della spesa pubblica e la piena attuazione dei principi costituzionali? A mio avviso, è il tema del soddisfacimento dei diritti di cittadinanza sull'intero territorio nazionale. La nostra valutazione è che esiste una cittadinanza ancora “limitata” in alcune aree del Mezzogiorno e una convergenza sociale sostanzialmente interrotta. Sulla dimensione sociale e istituzionale del divario di sviluppo, di benessere, di progresso sociale, si è focalizzato il nostro Rapporto di quest'anno, e non vi inondo di dati. Ne cito soltanto alcuni, assai rilevanti rispetto alle richieste di autonomia differenziata di cui stiamo discutendo.

**Tab. 6. Mobilità ospedaliera: saldo ricoveri provenienti da altre regioni per ricoveri acuti verso altre Regioni, 2016**

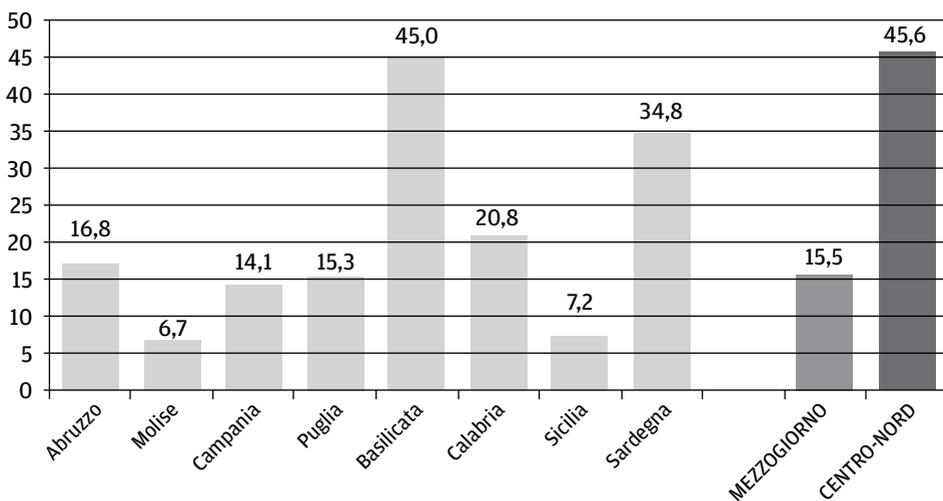
| Regione    | Emigrazione netta per ricoveri acuti |
|------------|--------------------------------------|
| ABRUZZO    | -7.881                               |
| MOLISE     | 729                                  |
| CAMPANIA   | -32.098                              |
| PUGLIA     | -11.071                              |
| BASILICATA | -3.422                               |
| CALABRIA   | -33.922                              |
| SICILIA    | -21.650                              |
| SARDEGNA   | -4.998                               |

Nell'unico settore dove abbiamo un'indicazione oggettiva dei livelli di prestazione, la sanità, il monitoraggio dei LEA non soltanto fa emergere come alcune Regioni del Mezzogiorno non siano ancora adempienti, ma soprattutto emerge come i livelli siano molto molto differenti. L'impatto sulla qualità della vita dei cittadini al Sud è chiaramente evidenziata dalla crescita della migrazione ospedaliera che riguarda decine di migliaia di persone.

**Fig. 2. Bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia 2014/2015 (a)**



**Fig. 3. Quota studenti della scuola primaria con frequenza a tempo pieno**



Anche nella scuola l'ampliamento dei divari sociali, anche per effetto di quei dati che abbiamo visto prima sulla differenza in termini di spesa pro capite, testimonia il fatto che al Sud alcuni diritti essenziali non sono pienamente realizzati: nel Mezzogiorno la quota di bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi dell'infanzia sono circa il 5% nel Mezzogiorno contro valori del 20% del Centro-Nord. La quota di studenti della scuola primaria che hanno usufruito del tempo pieno è pari a un circa un terzo. Il

tasso di abbandono scolastico della classe 18-24 anni, che è prevalente nel Mezzogiorno ma riguarda anche alcune aree del Centro-Nord, raggiunge circa il 20% nelle Regioni meridionali e addirittura il 25% in alcune province e aree interne.

Insomma, il tema del pieno soddisfacimento del diritto del livello di cittadinanza rimane centrale e dovrebbe essere posto a premessa di ogni ragionamento sugli assetti istituzionali, l'autonomia e la spesa pubblica.

**CINQUE DOMANDE SULL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA**

Rispetto a un Paese così descritto, agli elementi di criticità endogeni all'amministrazione pubblica e anche a quelli esogeni, legati alle prospettive di sviluppo economico e di competitività dell'intero Paese, dobbiamo valutare se questo progetto di autonomia differenziata, che con qualche difficoltà e inevitabile incertezza abbiamo provato ad analizzare, risponda alle esigenze e alle emergenze sociali ed economiche dell'Italia. Nessuno può avere delle certezze, ci viene detto. Condivido. E allora provo a rivolgere a noi tutti cinque semplici domande.

**1) Le bozze di accordo**, come già gli accordi preliminari del governo Gentiloni, prevedono che i "fabbisogni standard" (e dunque i diritti, in assenza di un quadro nazionale definito dei Lep) saranno "determinati in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale". Per la prima volta si introduce nell'ordinamento il concetto di "territorializzazione delle imposte", che avrà inevitabilmente un effetto molto rilevante sulla distribuzione delle risorse.

Ci chiediamo: è vero che introducendo il principio della territorialità delle imposte le Regioni con più alto gettito, le più ricche, avranno diritto a più risorse rispetto a chi ha un gettito minore? (1)

**2) Nelle bozze d'intesa** che riguardano Lombardia e Veneto (diverse da quella dell'Emilia-Romagna) si legge che «l'eventuale variazione di gettito maturato nei territori della Regione... rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato o derivante in futuro dai fabbisogni standard è di competenza della Regione».

È vero, dunque, che per effetto di una maggiore crescita economica un aumento del gettito fiscale diventa di proprietà esclusiva della Regione, sostituendo la capacità fiscale del contribuente con quello del territorio?

**3) Ulteriore elemento** che emerge dalle bozze d'intesa di Lombardia e Veneto riguarda un aspetto un po' paradossale. Vi si legge: «gli interventi statali che comportino riduzioni di gettito riconosciuto alla Regione sono possibili solo se prevedono contestuale adozione di misure per la completa compensazione». Ne derivava per le Regioni firmatarie un gettito fiscale «blindato», di fatto una richiesta paradossalmente "assistenziale" delle Regioni forti, centrale per assicurarsi, in qualsiasi circostanza, l'attuale livello di spesa superiore alla media nazionale. Insomma, se ci fossero politiche di risanamento finanziario, potrebbero non partecipare alle politiche finanziarie complessive (2).

Domanda: è possibile garantire la garanzia della coerenza del quadro di finanza pubblica nazionale? Soprattutto una volta attribuita un'aliquota di partecipazione, quali sono i margini e i tempi con cui lo Stato centrale può intervenire in caso di emergenza finanziaria? Quale gli effetti sul rating del Paese?

**4) L'articolo 6 delle bozze** di intesa definisce che «Stato e Regioni al fine di consentire una programmazione certa degli investimenti determinano una compartecipazione al gettito o aliquote riservate all'IRPEF o ad altri tributi, [...] ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati». L'introduzione di una sorta di programmazione specifica per la Regione oggetto dell'accordo, di fatto smantella la programmazione dell'infrastrutturazione nazionale e determina una sorta di assegnazione preliminare delle risorse alle Regioni firmatarie.

In questo modo, si sta rinunciando a qualsivoglia prospettiva di perequazione e riequilibrio territoriale (ex art. 119 Cost.), «cristallizzando» definitivamente le distanze in termini di infrastrutturazione tra le aree e il mancato rispetto del principio di aggiuntività delle politiche di sviluppo?

**5) L'ultima e decisiva questione** riguarda l'impatto generale del processo di autonomia differenziata per le tre Regioni. Sono le Regioni in cui si produce circa il 40% del Pil italiano e quasi il 60% dell'export: Regioni «forti», dunque, ma non prive di difficoltà competitive, come dimostra il loro relativo indebolimento rispetto alle altre Regioni forti d'Europa.

Una differenziazione delle politiche educative e formative, delle strategie per la ricerca e l'innovazione, un frazionamento delle politiche per le infrastrutture, le imprese e il lavoro, l'energia e l'ambiente – con un Sud sempre più destinato a svolgere il ruolo di fornitore di capitale umano attraverso le emigrazioni intellettuali – comporterà un miglioramento o piuttosto un indebolimento della capacità competitiva di un Sistema Paese «interdipendente» (e quindi anche del Nord)?

In conclusione, vorrei dire che è proprio questo ultimo aspetto che dovrebbe informare la discussione pubblica e le strategie politiche e istituzionali del Paese: assumere la logica della interdipendenza nella crescita, che significa ad esempio investire dove c'è più potenzialità di sviluppo: una vera e propria emergenza, oggi, per combattere lo spettro di una recessione che le condizioni dell'Italia, e in particolare del Mezzogiorno, rendono insostenibile sul piano sociale e democratico. Del resto, la nostra storia economica, in particolare dell'Italia repubblicana, dimostra che le due aree del Paese sono legate indissolubilmente nei loro sentieri di crescita.

Alla luce di queste considerazioni chiediamoci se questa riforma che si delinea non come un'attuazione ordinata di un federalismo costituzionale ma come una sorta di “sovrano regionalismo” può portare ad una maggiore equità e una maggiore accelerazione del tasso di sviluppo del Paese. Noi crediamo di no.

## Prelievo fiscale e distribuzione risorse pubbliche, strumenti per una maggiore equità

*Marco Stradiotto*

SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO SPA (SOSE)

**G**

RAZIE DELL'INVITO e della possibilità di raccontarvi quello che abbiamo fatto in questi anni sul fronte della determinazione dei fabbisogni e dei costi standard di Comuni,

province e Regioni.

La SOSE - Soluzioni per il sistema economico SPA - è una società partecipata del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'88% e dalla Banca d'Italia per il 12%.

La *mission* dell'azienda è fornire strumenti che garantiscano maggiore equità nel prelievo fiscale e nella distribuzione delle risorse pubbliche. Nel comparto della finanza pubblica la nostra attività consiste nell'analisi dei dati con lo scopo di fornire al decisore politico strumenti ed elementi utili per le proprie scelte e per garantire maggiore equità.

L'attività della SOSE, nel campo della finanza pubblica, prende origine dal d.lgs. n. 216/2010, decreto attuativo della legge delega sul federalismo L. 42/2009, dalla legge 190/2014, dal d.lgs. 68/2011 e dal D.L. 50 del 2017.

Va premesso che l'attività di stima dei costi e dei fabbisogni standard, affidata alla SOSE dalle norme citate in precedenza, riguarda gli enti territoriali delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO); a partire dallo scorso anno è iniziata l'attività di ricognizione dei dati allo scopo di stimare

i fabbisogni standard anche per i comuni della Regione Sicilia.

Il compito affidato a SOSE è quello di definire i costi e i fabbisogni standard degli enti territoriali delle RSO per svolgere le funzioni fondamentali di competenza, ad esclusione della sanità. Il monitoraggio, l'analisi e la stima dei costi e fabbisogni standard riguardano solamente la spesa corrente.

Il d.lgs. 68 ha affidato a SOSE anche il compito di definire i livelli delle prestazioni effettivamente erogate dalle diverse RSO, ad esclusione della sanità, allo scopo di fornire al decisore politico gli elementi per poter definire i livelli essenziali delle prestazioni omogenei per tutto il territorio nazionale così come previsto dalla lettera m) dell'art. 117 della Costituzione.

Nel corso degli ultimi anni la SOSE è stata individuata dalla Commissione Europea come una *best practice* a livello europeo per quanto riguarda il supporto agli stati nazionali nelle attività di riforma della finanza locale. Stiamo sviluppando un progetto in Lituania e abbiamo seguito un progetto in Polonia. Si sono interessati alle nostre metodologie anche alcuni parlamentari francesi. In tutti i Paesi le problematiche sembrano essere le stesse, ossia la necessità di individuare strumenti e metodologie che possano garantire un'equa distribuzione delle risorse tra le aree più ricche e meno ricche: ad esempio in Polonia la riforma che prevedeva la perequazione delle risorse degli enti locali è stata bocciata dalla Corte Costituzionale poiché toglieva troppo alle Regioni più ricche. La riforma è stata bocciata dalla corte in quando tagliava troppe risorse alle Regioni che storicamente spendevano di più ma che al tempo stesso erogavano più servizi. Questo dimostra che le problematiche che nascono dalla redistribuzione delle risorse pubbliche in presenza di situazioni economiche variegata sono simili in tutti i Paesi.

Ma cerchiamo di spiegare meglio in cosa consiste l'attività che sta svolgendo SOSE. Il lavoro e l'esperienza maturata con l'attività dei fabbisogni standard di Comuni, Province,

città metropolitane e Regioni potrà essere utile per definire i passaggi e le attività da mettere in atto per attuare nel modo adeguato quanto previsto dal terzo comma dell'Art. 116 della Costituzione.

Innanzitutto è necessario chiarire alcuni concetti: cosa sono i fabbisogni standard?

I fabbisogni standard stimano statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi.

Ed ancora: a cosa servono i costi e i fabbisogni standard?

I fabbisogni standard sono uno strumento utile per:

- determinare una redistribuzione equa delle risorse;
- determinare se le risorse stanziare ai diversi enti siano sufficienti o meno per poter garantire l'erogazione delle funzioni assegnate;
- monitorare il livello delle prestazioni effettivamente erogate, stabilire le risorse necessarie per garantire i servizi in modo uniforme, fornire al decisore politico tutti gli elementi per poter valutare quali servizi sono obbligatori e quindi soggetti ai livelli essenziali delle prestazioni e quelli che non lo sono;
- confrontare le performance dei diversi enti utili anche per individuare le *best practice*.

Andando sul concreto, analizziamo quella che è stata l'esperienza nella determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni.

Nel caso dei Comuni quali sono le determinanti dei fabbisogni standard?

I fabbisogni standard dei Comuni variano per effetto di circa 70 variabili; quelle che incidono maggiormente sono:

- numero di abitanti;
- composizione demografica;
- altimetria, superficie del Comune e densità abitativa;
- numero di immobili;
- km di strade comunali;
- quantità dei servizi offerti;

- rischio sismico;
- presenze turistiche;
- economie e diseconomie di scala;
- indice di deprivazione socio economica;
- classi climatiche;
- quantità di rifiuti prodotti;
- numero di scuole e loro caratteristiche (comunali o statali);
- costo del lavoro interno ed esterno;
- pendolari entranti;
- numero dei veicoli;
- prezzo dei carburanti.

La stima dei fabbisogni standard ha l'obiettivo di determinare un peso specifico per ogni ente, una sorta di vestito su misura che sappia cogliere le peculiarità di ognuno e del contesto in cui è inserito. Le variabili sopra descritte permettono di cogliere, per ogni ente, quali sono i fattori che determinano una maggiore o minore spesa per fornire un determinato servizio.

Mi voglio, ad esempio, soffermare su un aspetto che nel corso di queste settimane è stato molto dibattuto, nella discussione sull'autonomia differenziata. Mi riferisco al costo del personale docente che dai dati pubblicati sembrerebbe più alto nelle Regioni del sud rispetto alle Regioni del nord. La spiegazione sta nel fatto che il personale scolastico impiegato nelle Regioni del sud ha un'anzianità di servizio maggiore, rispetto al personale impiegato nelle Regioni del nord, questo comporta che gli stipendi siano, conseguentemente, leggermente più alti nelle Regioni del sud. È chiaro che qualora si dovessero determinare i fabbisogni standard dell'istruzione il livello degli stipendi verrebbe considerato come un fattore esogeno di carico, ovvero nella stima del fabbisogno si dovrà tener conto degli stipendi più alti in alcuni territori per effetto dell'anzianità di servizio e conseguentemente riconoscere un fabbisogno standard più alto.

Nel caso dell'autonomia differenziata è importante non fare l'errore di applicare costi medi o meccanismi di standardizzazione che non considerino i fattori esogeni di carico e le peculiarità

sociali e territoriali.

Per quanto riguarda l'attività di stima dei fabbisogni standard degli enti locali si è fatto un grande lavoro; rimangono ancora da fare delle correzioni ma siamo riusciti a riconoscere ad ogni ente locale monitorato, il proprio peso specifico. Sono necessari ancora dei piccoli correttivi ma siamo molto vicini all'obiettivo affidatoci.

Oltre alla determinazione del peso specifico di ogni ente, quali sono gli strumenti che, grazie all'attività di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, possono essere utili per calibrare le scelte politiche?

Innanzitutto conoscere nel dettaglio la spesa e il livello dei servizi offerti da ogni ente, il costo di ogni singolo servizio, considerando anche le diverse tipologie di erogazione del servizio, significa dare un importante contributo al decisore politico. Può conoscere quanto costa un bambino in un asilo nido o in una scuola per l'infanzia, ed è in grado di sapere quanto costa in più o in meno il servizio se viene svolto con personale interno al Comune o esterno. Si tratta di informazioni fondamentali che ad esempio permettono a un parlamentare o a un rappresentante di governo, nazionale o regionale, di sapere quante risorse servirebbero nel caso in cui si volesse garantire una copertura minima su tutto il territorio nazionale per il servizio di asilo nido.

I fabbisogni sono quindi uno strumento per decidere - oggi è possibile parlare di costi standard - i livelli essenziali delle prestazioni e il livello uniforme dei servizi grazie alle analisi svolte per determinare i fabbisogni standard.

Se esaminate il dibattito parlamentare avvenuto nel corso dell'approvazione del d.lgs. 216 del 2010 vi accorgete che allora la discussione si soffermò per parecchi giorni sul fatto se dovessero essere determinati prima i fabbisogni o i LEP.

In realtà aveva ragione chi allora disse che decidere se dovessero essere determinati prima i LEP o prima i fabbisogni era come discutere se era nato prima l'uovo o la

gallina. Oggi mi sento di affermare che: per determinare i LEP sono necessari i fabbisogni standard e che per rendere perfetta l'applicazione di questi ultimi sono necessari i LEP, soprattutto in presenza di risorse limitate. La limitatezza delle risorse potrebbe imporre la fissazione di LEP molto bassi: l'importante, per rispettare la Costituzione e il principio di equità, è che tali livelli siano uniformi su tutto il territorio nazionale.

Oltre ad essere uno strumento per conoscere e per decidere, i fabbisogni standard sono uno strumento utile per garantire trasparenza. Capire cosa succede nei nostri territori rispetto all'erogazione di alcuni servizi, verificare se alcuni enti spendono bene o male le risorse, valutando anche i servizi offerti, è molto importante.

Quando è stato approvato il federalismo vi era la convinzione che con i fabbisogni standard per gli enti del nord si sarebbe determinato un maggior trasferimento di risorse a scapito di quelle del sud. I dati mostrano l'esatto contrario: se guardiamo i dati della perequazione, rispetto alle risorse storiche, si registra che l'applicazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standard ha determinato un incremento delle risorse per i Comuni (in aggregato) delle seguenti Regioni: Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata e Calabria. L'esatto contrario di quello che molti immaginavano quando è stata approvata la legge 42 nel 2010. Vi sembrerà strano ma ad esempio la cristallizzazione del Fondo di solidarietà comunale, decisa con la legge di stabilità per il 2019 (L. 145/18), determina un minore trasferimento di risorse ai Comuni delle Regioni del sud.

In merito all'autonomia differenziata possiamo portare questa esperienza in modo da evitare pregiudizi. L'esperienza insegna che prima di dare giudizi sbagliati è meglio attendere di analizzare i dati della spesa e il relativo livello dei servizi offerti.

Quali sono i correttivi necessari per migliorare ulteriormente i fabbisogni standard?

Innanzitutto è necessario calibrare

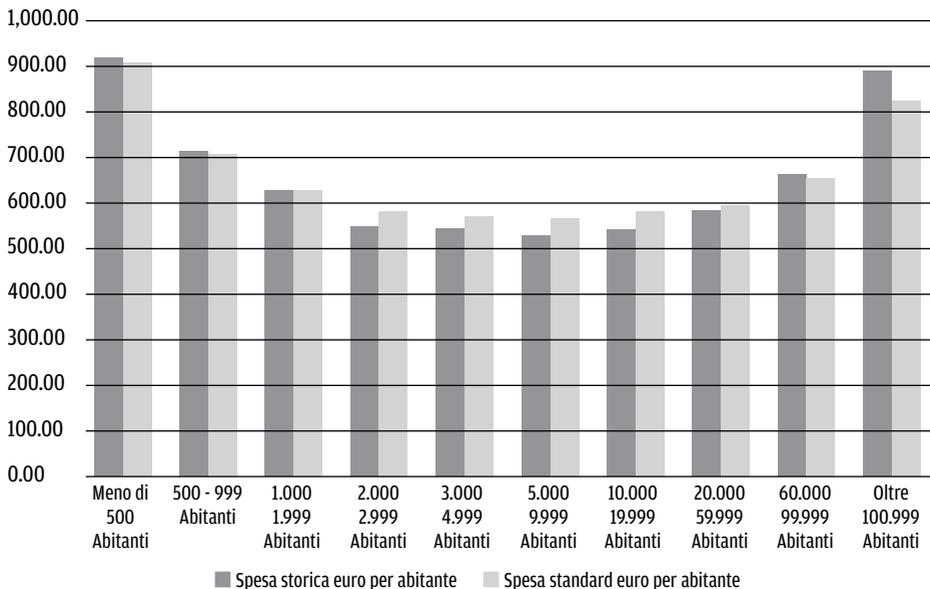
alcune variabili che tendono ad inseguire la spesa storica. È necessario in particolare standardizzare alcune variabili endogene come la quantità dei servizi offerti, ad esempio prevedendo un livello minimo uniforme per tutti gli enti, relativamente ai servizi a domanda individuale e dove è prevista la contribuzione degli utenti.

Sul tema dei Livelli essenziali delle prestazioni è stata fatta una giusta polemica, ma a volte eccessivamente strumentalizzata.

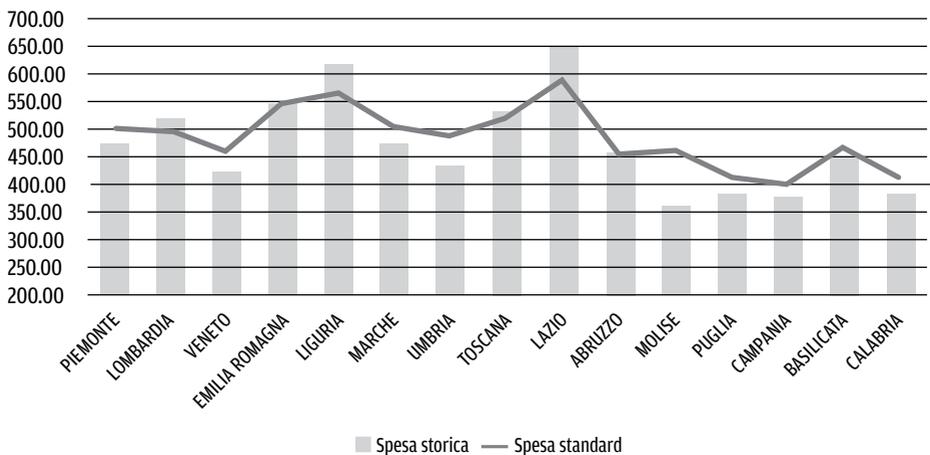
È fuori dubbio che vi sia la necessità che il legislatore fissi i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per determinati servizi, con l'assegnazione delle eventuali risorse aggiuntive necessarie. SOSE nel 2017 ha consegnato uno studio al Ministero dell'Economia e al Parlamento sulla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente garantite e i relativi costi. L'analisi fa una fotografia della situazione e produce alcune simulazioni sui possibili effetti in termini di fabbisogno di risorse nel caso in cui venissero fissati i LEP nelle materie relative al sociale e all'istruzione.

Riguardo ai fabbisogni standard comunali è nata una polemica sul fatto che per alcuni servizi, sino ad oggi, sia stato assegnato un fabbisogno solo nel caso in cui si è riscontrata la reale presenza del servizio. Quali sono i servizi nei quali viene assegnato il fabbisogno solo in presenza del servizio? Sono i servizi non obbligatori definiti anche come "servizi a domanda individuale" come la fornitura pasti agli alunni, il servizio scuolabus, il pre-post scuola, i campi estivi e il servizio di asilo nido. Va premesso che trattasi di servizi finanziati solo in parte con le risorse standard dei Comuni in quanto sono servizi finanziati anche con le tariffe applicate ai fruitori del servizio, di conseguenza non sembrerebbe corretto caricarli integralmente sul meccanismo perequativo. È certo che per questi servizi sia necessario un chiaro indirizzo politico per definire innanzitutto se si tratti di servizi che debbano incidere o meno nel meccanismo perequativo e in quale quota. In questo senso sarebbe utile che il decisore

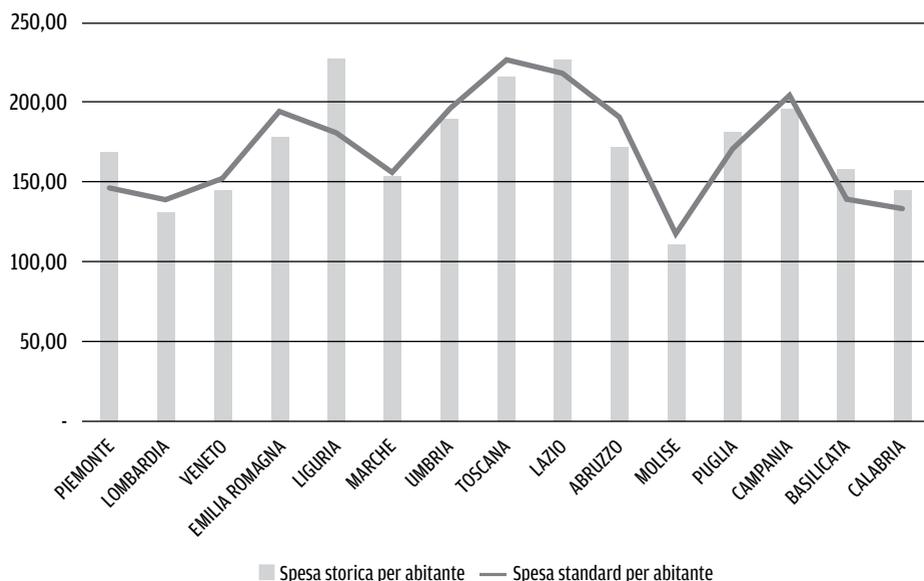
**Grafico 1: Confronto spesa storica e spesa standard dei Comuni aggregati per fascia di abitanti**



**Grafico 2: Confronto spesa storica e spesa standard dei Comuni, relativa alle funzioni fondamentali al netto del servizio rifiuti, aggregati per Regione**



**Grafico 3: Confronto spesa storica e spesa standard del servizio rifiuti dei Comuni aggregati per Regione**



politico determinasse una quota minima uniforme da garantire su tutto il territorio nazionale, che per alcuni servizi potrebbe essere anche zero. Ad esempio i servizi che potrebbero non essere considerati (quindi a 0 su tutto il territorio nazionale) sono il pre-post scuola e i centri estivi che oggettivamente sono dei servizi sopra standard che dovrebbero essere pagati dallo sforzo fiscale dei singoli enti, e non a carico del meccanismo perequativo.

Come SOSE, pur in assenza di un chiaro indirizzo politico, abbiamo cercato nel corso dell'estate scorsa di trovare delle soluzioni che rispondessero alla necessità di prevedere un livello minimo dei servizi a domanda individuale, da garantire su tutto il territorio nazionale, e per il servizio del trasporto pubblico locale. Ritenevamo che fosse possibile apportare questi miglioramenti anche senza modificare la metodologia adottata, ma su questa proposta non vi è stato il parere unanime dei componenti della Commissione Tecnica per i fabbisogni

standard (CTFS) e pertanto i fabbisogni standard approvati nel settembre 2018 continuano ad assegnare fabbisogno, nei servizi a domanda individuale, solo ai Comuni che effettivamente erogano tali servizi.

**FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI: ANALIZZIAMO I DATI**

Se analizziamo i dati della spesa storica e della spesa standard dei Comuni aggregati per fascia di abitanti e li inseriamo in un grafico (Grafico 1) ci appare la classica curva ad U dove i Comuni di piccole dimensioni e di grandi dimensioni mostrano una spesa storica e una spesa standard, per abitante, superiore alla media nazionale. Le economie e diseconomie di scala sommate alle diverse esigenze delle grandi città rispetto ai Comuni medio piccoli sono tutti elementi considerati nella stima dei fabbisogni standard e quindi della spesa standard. L'ipotesi semplicistica di immaginare una ripartizione delle risorse sulla base

della spesa media, se venisse applicata ai Comuni, determinerebbe degli effetti devastanti. Infatti, se invece dei fabbisogni si considerasse la spesa media, si otterrebbe come risultato la penalizzazione dei piccoli e grandi Comuni a vantaggio dei Comuni medi che si troverebbero con un *surplus* di risorse senza averne la reale necessità.

Se analizziamo i dati della spesa storica e della spesa standard per abitante delle funzioni fondamentali dei Comuni ad esclusione del servizio rifiuti dei Comuni aggregati per Regione e li inseriamo in un grafico (Grafico 2) possiamo constatare che in aggregato l'applicazione dei fabbisogni standard determina la seguente situazione:

- Il riconoscimento di una spesa standard superiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Piemonte, Veneto, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Campania, Basilicata e Calabria;
- Il riconoscimento di una spesa standard inferiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Lazio, Abruzzo.

Questi dati smontano alcuni pregiudizi che nel tempo si sono sedimentati nella percezione dei cittadini. Ad esempio nel nord si era radicata la convinzione che nei Comuni del sud vi fosse una spesa più alta rispetto alla media, convinzione che viene smentita dai dati reali.

#### **FABBISOGNI STANDARD SERVIZIO RIFIUTI**

Analizzando i dati della spesa storica e della spesa standard relativamente al servizio rifiuti (Grafico 3) possiamo constatare che in aggregato l'applicazione dei fabbisogni standard determina la seguente situazione:

- Il riconoscimento di una spesa standard relativa al servizio rifiuti superiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Toscana, Abruzzo, Molise e Campania;
- Il riconoscimento di una spesa standard relativa al servizio rifiuti inferiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni

Piemonte, Liguria, Lazio, Puglia, Basilicata e Calabria.

Osservando il dato sui rifiuti si può registrare che i Comuni delle Regioni del sud hanno una spesa media per abitante superiore alla media nazionale, pur avendo quantità di rifiuti pro capite inferiore. Infatti, il costo standard per tonnellata di rifiuto raccolto e smaltito, assegnato ai Comuni delle Regioni del sud e del Lazio, è superiore al costo standard assegnato ai Comuni delle altre Regioni. Questa differenza è determinata dalla carenza di impianti di trattamento che si registra soprattutto nel Lazio ed in alcune Regioni del sud. I dati che emergono dall'attività sui fabbisogni standard mostrano che i Comuni situati nelle Regioni dove si registra carenza di impianti di compostaggio e la maggiore presenza di impianti di trattamento meccanico biologico e di discariche, hanno dei costi di raccolta e smaltimento maggiori.

Si tratta sicuramente di una carenza infrastrutturale che in questo caso non può essere addebitata allo Stato ma riguarda gli enti territoriali.

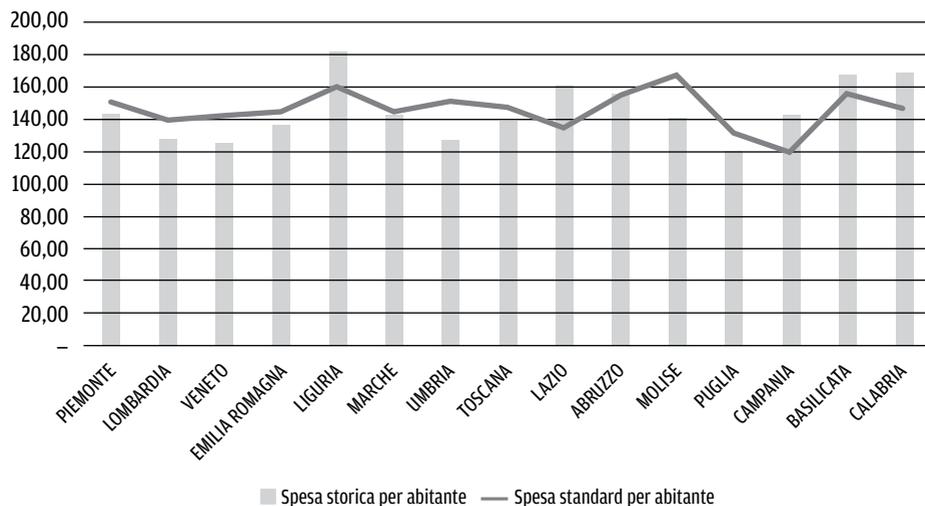
Va detto che generalmente la proprietà e la gestione degli impianti di trattamento normalmente ricade sulle spalle delle aziende partecipate o dei privati, quindi non si tratta di infrastrutture realizzate con finanziamenti statali.

#### **FABBISOGNI STANDARD FUNZIONI GENERALI**

Analizzando i dati della spesa storica e della spesa standard relativamente alle funzioni affari generali (Grafico 4) possiamo constatare che in aggregato l'applicazione dei fabbisogni standard determina la seguente situazione:

- Il riconoscimento di una spesa standard, relativa alle funzioni affari generali, superiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Toscana, Molise e Puglia;
- Il riconoscimento di una spesa standard, relativa alle funzioni affari generali, inferiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Liguria, Lazio, Abruzzo,

**Grafico 4: Confronto spesa storica e spesa standard funzioni affari generali Comuni aggregati per Regione**



Campania, Basilicata e Calabria. Nelle funzioni affari generali si registra che in alcune Regioni vi è una spesa per fornire i servizi generali (parte burocratica e amministrativa) molto superiore alla media.

**FABBISOGNI STANDARD FUNZIONE SOCIALE COMPRESO ASILO NIDO**

Analizzando i dati della spesa storica e della spesa standard relativamente alla funzione sociale compreso asilo nido (Grafico 5) possiamo constatare che in aggregato l'applicazione dei fabbisogni standard determina la seguente situazione:

- Il riconoscimento di una spesa standard, relativa alla funzione sociale compreso il servizio asilo nido, superiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Campania e Calabria;
- Il riconoscimento di una spesa standard, relativa alla funzione sociale compreso il servizio asilo nido, inferiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Lombardia, Liguria, Toscana, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata.

Va considerato che il servizio di asilo nido è ricompreso nella funzione Servizi Sociali ed è, purtroppo, ancora oggi un servizio non obbligatorio catalogato tra i servizi a domanda individuale: per queste motivazioni sino ad oggi non è stato assegnato per questo servizio un fabbisogno minimo a tutti i Comuni mentre è stato assegnato un fabbisogno solamente ai Comuni che erogano il servizio.

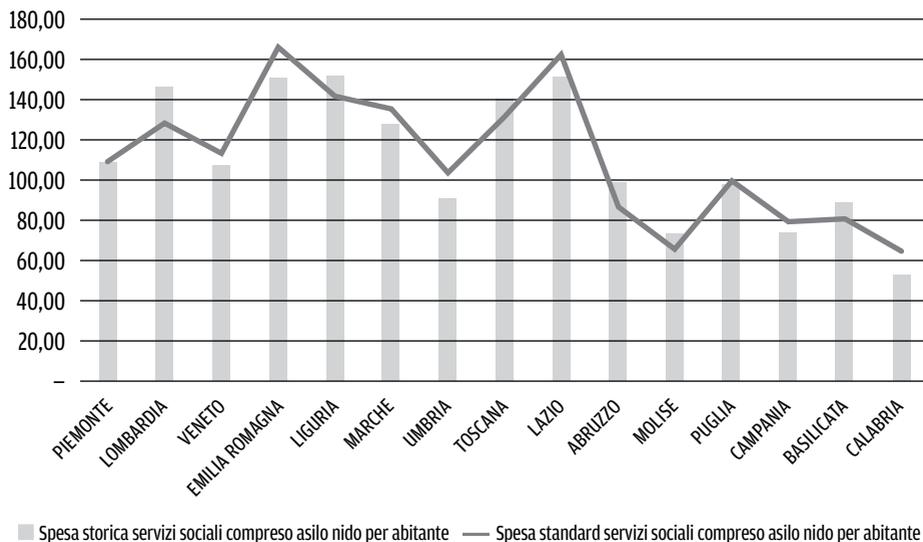
Sul servizio asilo nido è necessario un indirizzo del decisore politico che definisca se si tratti di un servizio obbligatorio, da garantire su tutto il territorio nazionale, prevedendo anche le eventuali risorse aggiuntive necessarie.

Va segnalato, ad esempio, che a due Regioni come la Campania e la Calabria, dove la presenza del servizio di asilo nido è molto scarsa, viene riconosciuta una spesa standard, sulla funzione Sociale, superiore alla spesa storica.

**FABBISOGNI STANDARD FUNZIONE ISTRUZIONE**

Analizzando i dati della spesa storica e della spesa standard relativamente alla

**Grafico 5: Confronto spesa storica e spesa standard del servizio sociale e asilo nido Comuni aggregati per Regione**



funzione istruzione (Grafico 6) possiamo constatare che in aggregato l'applicazione dei fabbisogni standard determina la seguente situazione:

- Il riconoscimento di una spesa standard, relativa alla funzione istruzione superiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Veneto, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata e Calabria;
- Il riconoscimento di una spesa standard, relativa alla funzione istruzione inferiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Liguria e Toscana.

Va considerato che nella Funzione Istruzione sono considerati anche i servizi a supporto dei servizi scolastici come il servizio mensa, il servizio trasporto scolastico e i servizi di pre-post scuola e centri estivi. Si tratta di servizi non obbligatori catalogati tra i servizi a domanda individuale: per queste motivazioni sino ad oggi non è stato assegnato ai servizi aggiuntivi un fabbisogno minimo a tutti

i Comuni mentre è stato assegnato un fabbisogno solamente ai Comuni che erogano tali servizi.

Sui servizi a supporto della funzione istruzione è necessario un indirizzo del decisore politico che definisca se sono dei servizi obbligatorio dove va garantito un livello minimo uniforme su tutto il territorio nazionale, prevedendo anche le eventuali risorse aggiuntive necessarie.

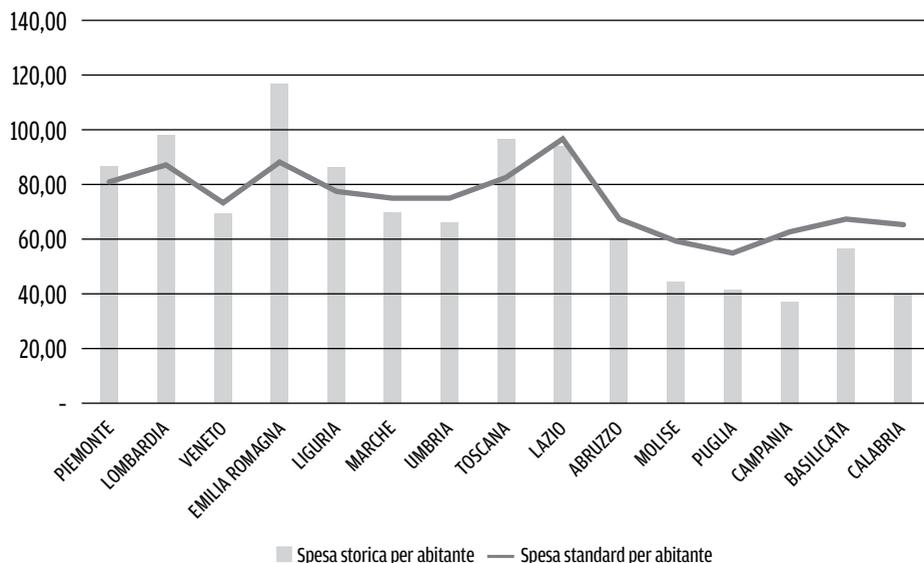
Nella funzione Istruzione va segnalato che, in aggregato, i fabbisogni standard assegnano una spesa standard superiore della spesa storica nei Comuni di tutte le Regioni del sud.

**FABBISOGNI STANDARD SERVIZI VIABILITÀ E TERRITORIO**

Analizzando i dati della spesa storica e della spesa standard relativamente ai servizi di viabilità e territorio (Grafico 7) possiamo constatare che in aggregato l'applicazione dei fabbisogni standard determina la seguente situazione:

- Il riconoscimento di una spesa standard,

**Grafico 6: Confronto spesa storica e spesa standard della funzione istruzione Comuni aggregati per Regione**



relativa ai servizi viabilità e territorio, superiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Piemonte, Marche, Umbria, Lazio, Molise, Puglia, Campania, Basilicata e Calabria;

■ Il riconoscimento di una spesa standard, relativa ai servizi viabilità e territorio, inferiore alla spesa storica nei Comuni delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Toscana e Abruzzo.

Dall'analisi dei dati e dei grafici appare uno spaccato molto interessante: innanzitutto i fabbisogni standard non penalizzano i Comuni delle Regioni del sud. Appaiono invece delle tendenze molto chiare, ossia che i Comuni di alcune Regioni hanno effettuato un efficientamento delle spese destinate agli affari generali e al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

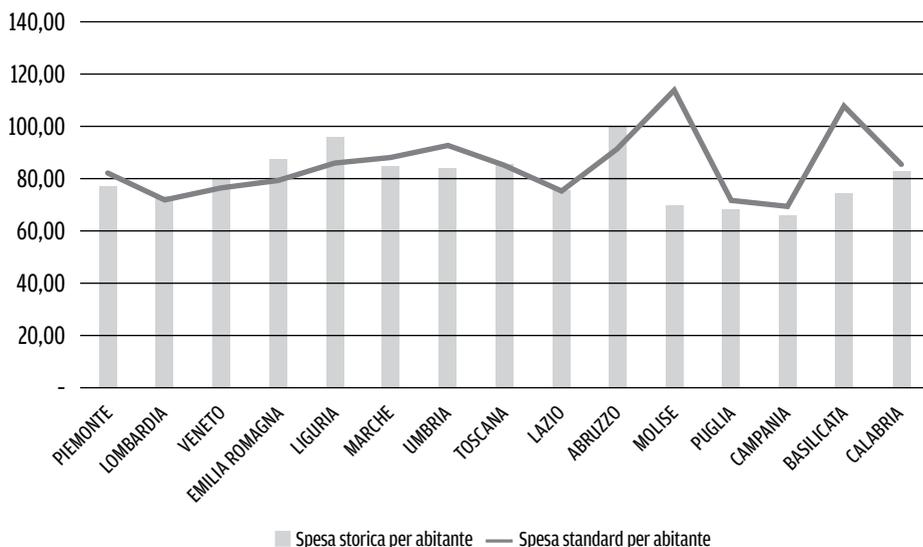
I Comuni che hanno efficientato la loro spesa destinata agli uffici amministrativi hanno a loro volta destinato maggiori risorse ai servizi sociali e ai servizi a supporto dell'istruzione.

**COME USARE I FABBISOGNI STANDARD?  
COSA DICE LA LEGGE 42/2009?**

La legge 42/2009 prevede che i fabbisogni finanziari determinati con i fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali, degli enti locali, devono essere finanziati integralmente dalla capacità fiscale standard sommata al fondo perequativo. Purtroppo, per un insieme di fattori, ad oggi non è stata possibile l'applicazione integrale di quanto previsto dalla legge 42 del 2009.

In particolare, il disallineamento rispetto alla Legge 42, deriva da alcune normative approvate dopo la legge delega sul federalismo fiscale. Si tratta di tutte quelle norme che adottate con lo scopo di mettere in salvaguardia i conti pubblici, soprattutto nel periodo 2011- 2014, hanno stravolto la finanza locale. La prima norma che ha radicalmente modificato il quadro finanziario dei Comuni è stato il D.L. 201 del 2011, detto anche "Salva Italia", in particolare la trasformazione dell'ICI in IMU, con relative norme di salvaguardia, ha determinato un extra gettito per i

**Grafico 7: Confronto spesa storica e spesa standard dei servizi viabilità e territorio, Comuni aggregati per Regione**



Comuni, compensato con l'azzeramento dei trasferimenti ordinari. Il problema principale sta nel fatto che, a seguito di questa norma, il gettito IMU è diventato molto più sperequato tra i diversi enti rispetto all'ICI: ad esempio ci sono alcune centinaia di Comuni che dal passaggio da ICI a IMU hanno ottenuto un extra gettito molto superiore ai trasferimenti che erano stati riconosciuti ai Comuni sino al 2011. Oggi questi Comuni si vedono decurtare parte del proprio gettito IMU/TASI per finanziare il fondo di solidarietà comunale.

Tra questi si riscontrano alcune situazioni paradossali che riguardano alcuni Comuni "ricchissimi" come Cortina e Portofino dove gran parte del loro gettito IMU/TASI (oltre l'80%) viene trattenuto dallo Stato per finanziare il fondo di solidarietà comunale. Sicuramente è giusto che i cittadini che possiedono patrimoni di valore contribuiscano di più rispetto agli altri, ma è difficile comprendere per quale motivo tale prelievo venga fatto dall'ente locale se poi gran parte di tale entrata è

solo virtuale in quanto trattenuta dallo Stato centrale e non può essere spesa nel territorio. Sarebbe stato più corretto far fare una patrimoniale allo Stato invece di farla fare ai Comuni, questo avrebbe permesso, a saldi invariati, di mantenere un fondo perequativo finanziato dallo Stato, non dai Comuni, garantendo quindi una perequazione verticale e non orizzontale, come del resto è previsto nei principi della legge 42/2009.

Tale problema in prospettiva dovrà essere risolto: una delle ipotesi su cui si sta discutendo è di rendere statale una parte dell'entrata IMU, in modo che sia lo Stato a dover finanziare con questo gettito il fondo perequativo e non debbano essere i Comuni. L'obiettivo della Legge 42 era quello di mettere tutti i sindaci sullo stesso nastro di partenza a parità di sforzo fiscale. Questo significava che ad inizio anno ogni amministratore sarebbe stato messo nelle condizioni di poter scegliere se dare più o meno servizi e, a seconda di questa scelta, calibrare il maggiore o minore sforzo fiscale

per compensare i maggiori o minori costi.

Questo meccanismo ha ottenuto l'obiettivo che si prefiggeva la legge 42? Purtroppo no!

I motivi che, fino ad oggi, hanno impedito al meccanismo perequativo di raggiungere gli obiettivi pensati dal legislatore nel 2009 con la legge 42 sono:

- il fatto che, per quanto riguarda la capacità fiscale, le rendite catastali sono obsolete e sperequate tra i diversi territori, conseguentemente questa sperequazione determina una iniquità nel gettito e nella determinazione della capacità fiscale standard;
- il fatto che, per quanto riguarda le entrate, i trasferimenti erariali senza vincolo di destinazione di cui beneficiano alcuni Comuni, non sono stati fiscalizzati con la conseguenza che non vengono, secondo noi erroneamente, considerati nel meccanismo perequativo;
- Il fatto che, nei fabbisogni standard, non si sia ancora deciso di assegnare un livello uniforme di servizio per i servizi a domanda individuale;
- Il fatto che non sia stato considerato nel calcolo del fabbisogno standard l'effetto in termini di fabbisogno finanziario determinato dalla presenza delle seconde case.
- La questione delle rendite catastali da aggiornare o da abbandonare, trovando un meccanismo di prelievo fiscale che non si basi sulle stesse.

Il sistema attuale obbliga i Comuni a confrontarsi con un fabbisogno standard calcolato in modo equo ma con una capacità fiscale iniqua perché frutto dell'applicazione delle rendite catastali obsolete e sproporzionate rispetto ai reali valori di mercato degli immobili.

Il tema dei trasferimenti erariali non fiscalizzati riguarda i casi di alcuni Comuni che godono di trasferimenti straordinari che non vengono calcolati nel meccanismo perequativo. Uno di questi Comuni è Roma che ottiene un trasferimento straordinario di 430 milioni di euro all'anno, destinati alle funzioni fondamentali. Il fatto che questa

entrata straordinaria non venga considerata dal meccanismo perequativo determina che il Comune di Roma, a regime, otterrebbe un beneficio di circa 130 milioni di euro all'anno dal meccanismo perequativo, a scapito degli altri Comuni delle RSO (La mancata soluzione di questo aspetto provoca un effetto di circa 4 euro abitante di minore entrata per tutti gli altri 6.700 Comuni).

Le altre due questioni sono garantire, per quanto riguarda i fabbisogni standard, dei livelli uniformi su tutto il territorio nazionale nel campo dei servizi a domanda individuale come già provato ad introdurre lo scorso anno.

Per le seconde case considerare il carico di costo aggiuntivo determinato dalla presenza di questi fabbricati che, anche se non hanno un abitante stabile, incidono sui servizi che il Comune deve erogare. Questo aspetto riguarda soprattutto i piccoli Comuni dove c'è stato un forte esodo e dove gli enti si trovano con la presenza di molte seconde case e pochi abitanti. Questi Comuni si trovano con vasti territori da gestire con strade e verde pubblico da mantenere ma non hanno abitanti residenti (il vettore principale che determina il fabbisogno) e non hanno un flusso turistico, colto dai fabbisogni, perché il fruitore della seconda casa non viene censito a differenza dei turisti che usano le strutture ricettive.

Abbiamo provato a fare alcune simulazioni nel caso in cui si agisse sulle problematiche evidenziate in precedenza rilevando che vi sarebbero delle variazioni molto significative nel segno dell'equità.

Ad esempio se si aggiornassero le rendite catastali, quali sarebbero gli effetti sulla perequazione? Abbiamo ipotizzato di proporzionare le rendite catastali in base ai valori dell'osservatorio mobiliare italiano (OMI), e abbiamo calcolato una capacità fiscale standard basata sulle rendite catastali maggiormente proporzionate al reale valore degli immobili. L'applicazione di queste ipotesi, e la proiezione degli effetti sulla perequazione, ha portato ai seguenti risultati: i Comuni delle Regioni del nord

avrebbero un vantaggio economico rispetto ai Comuni delle Regioni del Sud dovuto al fatto che i valori catastali, confrontati con i valori commerciali, mostrano una maggiore sperequazione soprattutto nei Comuni delle Regioni del sud.

Se invece si facesse l'operazione di uniformare la quantità dei servizi a domanda individuale offerti dai diversi Comuni, sul fronte fabbisogni standard, si otterrebbe l'effetto contrario: ossia i Comuni che oggi offrono meno servizi, posizionati soprattutto al sud, otterrebbero qualche risorsa in più.

Questo significa che gli effetti di queste due problematiche si compensano, e dunque andrebbero messe in atto contestualmente proprio per garantire equità nel prelievo e nella redistribuzione delle risorse.

Lo stesso vale per il finanziamento straordinario di cui godono alcuni Comuni, prima si mette fine a questa incongruenza e prima ci si avvicina all'obiettivo dell'equità.

#### **FABBISOGNI STANDARD DEGLI ENTI LOCALI ESPERIENZA UTILE PER L'APPLICAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA**

L'esperienza maturata nel campo dei fabbisogni standard dei Comuni e degli altri enti territoriali può essere utile per individuare sia il percorso da seguire sia le scelte da fare (vedi Figura 1).

Innanzitutto vanno definite quali sono le materie e/o funzioni oggetto dell'accordo sull'autonomia differenziata. Indipendentemente dal tipo di accordo che faranno le varie Regioni andrebbero determinate le materie potenzialmente oggetto della riforma. La stima dei fabbisogni standard andrebbe effettuata sull'intero territorio nazionale e su tutte le materie oggetto della riforma. Se per ipotesi il Veneto chiedesse 23 materie, l'Emilia Romagna 5 e la Campania 2 l'analisi andrebbe fatta comunque sulle 23 materie.

Andrebbe definita la spesa storica regionalizzata, il livello dei servizi offerto, conseguentemente la definizione di un livello uniforme delle prestazioni e infine la definizione di un fabbisogno standard

regionalizzato per ognuna delle materie considerate nel progetto di autonomia differenziata.

Se l'autonomia differenziata, ai sensi del terzo comma dell'Art. 116 della Costituzione, verrà messa in atto applicando il percorso descritto sopra, considerando, quindi, sia la garanzia di un livello uniforme dei servizi che l'applicazione dei costi e fabbisogni standard, questa potrebbe diventare uno strumento che contribuirebbe a unire il nostro paese anziché dividerlo.

**Figura 1: Il percorso da seguire per determinare il fabbisogno standard nelle materie oggetto della autonomia differenziata**



## Un'esigenza di sistema: il ruolo centrale del Parlamento

Marco Olivetti

UNIVERSITÀ DI ROMA, LUMSA

**1.** Nel mio intervento mi limiterò a formulare alcune considerazioni su un profilo molto circoscritto del tema trattato oggi: l'esame parlamentare della legge di differenziazione. Il punto di partenza del mio ragionamento è che l'art. 116, terzo comma, che disciplina le procedure per l'attivazione del regionalismo differenziato, può essere considerato come una sorta di *sleeping giant*, di gigante addormentato della nostra Carta

costituzionale, che adesso stiamo svegliando e mettendo in azione. Si tratta di uno strumento che può essere utilizzato in modi molto diversi tra loro, ad es. per introdurre forme "micro" ma anche forme "macro" di differenziazione. Dunque si tratta, se non di una "pagina bianca" della Costituzione, certamente di una storia largamente da scrivere e che può essere scritta in molti modi.

**2. A mio avviso**, comunque, l'art. 116, terzo comma, non impone l'esigenza di dare attuazione ad una scelta costituzionale chiara e distinta compiuta nel 2001 dal legislatore di revisione con la riforma del titolo V; cioè non siamo davanti ad un mandato costituzionale che deve essere attuato, ma ad un meccanismo costituzionale facoltativo, che può essere implementato. Nell'art. 116, terzo comma, ove si afferma che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite alle Regioni ordinarie...", il verbo "possono" è, secondo me, la chiave di lettura della procedura di

differenziazione regionale: esso indica che l'attivazione in concreto del regionalismo differenziato è una scelta politica. Ovviamente è una scelta politica da un lato del governo e del parlamento nazionale dall'altro delle Regioni interessate (eventualmente di alcune sì e di altre no e a seconda di quello che accade si aprono scenari diversi): una scelta che ciascuno dei due soggetti può compiere o meno, ma che diventa operativa solo sulla base del consenso dei due "lati" di questa procedura. Però, proprio perché si tratta di una scelta politica, sul versante nazionale il ruolo del Parlamento non può essere rubricato semplicemente ad una sorta di passacarte durante un percorso integralmente predefinito all'interno del governo e nella negoziazione con le Regioni.

**3. Sinora tutto si è giocato** in un "triangolo delle Bermuda" composto dal Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio, dai singoli ministeri di settore coinvolti dalle materie su cui sono state richieste ulteriori forme e condizioni di autonomia e dalle singole Regioni interessate. Un "triangolo", quindi, in cui due vertici su tre variano a seconda della materia e della Regione. Se è inevitabile che la fase di gestazione delle intese avvenga all'interno di questo "triangolo", è ormai giunto il momento di uscirne ed occorre procedere ad una "parlamentarizzazione", che non corrisponde solo ad una esigenza politica che ha un partito che si trova in questo momento all'opposizione, ma che è una esigenza di sistema.

**4. Il fatto che nell'art. 116**, terzo comma, sia prevista una legge approvata a maggioranza assoluta non è un dato banale. Nei sistemi decentrati, federali e regionali, i meccanismi collaborativi e di negoziazione sono gestiti prevalentemente a livello di esecutivi, salvo il ruolo delle seconde Camere, laddove esse sono effettivamente rappresentative del sistema delle autonomie territoriali. Il fatto che in questo caso sia espressamente richiesto

l'intervento di una legge, e in particolare di una legge approvata a maggioranza assoluta, imprime all'intervento del Parlamento una funzione di garanzia dell'equilibrio tra unità e autonomia, cioè tra i due principi supremi del nostro sistema delle autonomie, cristallizzati nell'art. 5 della Carta costituzionale. Al Parlamento, pertanto, deve essere in qualche modo assicurata una partecipazione alla decisione e non soltanto un ruolo di controllo parlamentare (che pure è di per sé uno strumento di notevole rilievo). In sostanza il Parlamento deve farsi portatore di una valutazione dell'interesse nazionale, anche se questo va inteso come interesse composito, come interesse della Repubblica, di cui, ai sensi dell'art. 114 Cost., sono parte le autonomie locali. Ma un passaggio parlamentare autentico è imprescindibile, anche per evitare alcune conseguenze spiacevoli, come "fughe" verso altre sedi, anzitutto di tipo giurisdizionale. Una effettiva parlamentarizzazione dell'autonomia differenziata sin dal suo nascere può servire anche a ridurre le prospettive di una giurisdizionalizzazione dei conflitti fra Stato e Regioni, e fra Regioni, sulla concretizzazione della differenziazione consentita dall'art. 116, terzo comma.

**5. Un ultimo argomento** a favore della parlamentarizzazione può essere imperniato sul fatto che, una volta che una legge di differenziazione sia approvata, uno dei suoi effetti dovrebbe consistere nella resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive. Trattandosi di una legge rinforzata, in ragione del suo procedimento (previa intesa e maggioranza assoluta), direi che questa sua peculiarità è implicita nelle regole che governano il nostro sistema delle fonti del diritto. Ma, proprio per questo motivo, il parlamento non può essere "espropriato" del potere legislativo (seppure solo per il tempo e nelle forme previste dall'intesa), senza avere partecipato pienamente e non soltanto formalmente a questo processo.

**6. Ovviamente se accettiamo** questa premessa, qui ci troviamo di fronte ad una delle tante lacune nell'attuazione del titolo V, dato che quella cui si procedette nel 2003 con la legge La Loggia era largamente deficitaria. Su questo punto si può discutere se una legge volta a regolare le procedure per l'applicazione dell'art. 116, terzo comma, sia costituzionalmente necessaria o solo opportuna. In ogni caso è evidente che alcuni problemi sono rimasti aperti e che ciò riguarda anche i regolamenti parlamentari, nei quali sarebbe stato necessario prevedere procedure parlamentari specifiche per l'esame della legge di differenziazione, mentre ciò non è avvenuto ed invece continuano a sussistere in essi dei veri e propri "corpi morti", come le norme sull'approvazione parlamentare degli statuti delle Regioni ordinarie, norme che non sono mai state abrogate, anche se a partire dalla legge cost. n. 1/1999 gli statuti ordinari non sono più soggetti ad approvazione parlamentare.

**7. In questo scenario**, inevitabilmente incerto, dobbiamo tenere insieme da un lato il ruolo "centrale" del Parlamento (non nel senso della vecchia centralità del Parlamento stile anni '70, ma nel senso del ruolo sistemico che in un sistema decentrato spetta comunque agli organi della rappresentanza politica quando si modifica il riparto di competenza) con il fatto che l'art. 116, terzo comma, prevede un meccanismo bilaterale: la natura bilaterale dell'intesa spinge inevitabilmente verso la conseguenza della inemendabilità dell'intesa stessa in Parlamento. Infatti, se la legge deve essere approvata sulla base dell'intesa conclusa con la Regione interessata, una modificazione unilaterale del contenuto dell'intesa da parte del Parlamento metterebbe in crisi l'elemento bilaterale del procedimento. Come combinare, allora, un ruolo forte del Parlamento con la bilateralità del meccanismo di cui all'art. 116, 3° comma?

Abbiamo due o tre modelli cui possiamo fare riferimento. Quello immaginato negli accordi preliminari firmati dal 28 febbraio

dello scorso anno dal sottosegretario Bressa e dai tre presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto era l'art. 8 della Costituzione e quindi le intese con i culti acattolici; altri in dottrina hanno evocato l'art. 80 della Costituzione, quindi le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, mentre un terzo modello potrebbe essere individuato proprio nell'approvazione degli statuti ordinari con legge statale ante 1999, cui si accennava poco fa.

Quale che sia il modello di riferimento, appare difficile sfuggire alla conseguenza della inemendabilità della legge di approvazione dell'intesa, dato che l'inemendabilità del disegno di legge governativo è (o era, nel caso degli statuti ordinari) caratteristica comune ai tre procedimenti appena citati. Sono tuttavia possibili alcuni accorgimenti che potrebbero ridimensionare lo stesso problema dell'inemendabilità.

**8. Il primo accorgimento** è un esame preliminare dell'intesa: un conto è che ad un certo punto di questo percorso si avvii effettivamente l'esame di un disegno di legge volto ad approvare una intesa e che quindi si debba accettare la conseguenza che non possano essere presentati né discussi emendamenti agli articoli di cui è composto il disegno di legge che approva l'intesa; altra cosa è escludere del tutto interventi costruttivi del Parlamento. Si può fare riferimento ad una prassi sperimentata nel percorso di revisione del concordato del 1929 con la Santa Sede, che durò alcuni decenni, nel corso dei quali i risultati provvisori dei negoziati furono più volte sottoposti a forme di esame parlamentare preliminare. Vi sono poi vari esempi di trattati internazionali di particolare importanza che sono stati esaminati dal Parlamento prima che fossero sottoscritti: penso quindi ad un momento anteriore alla conclusione definitiva delle intese tra governo e Regioni interessate, in cui gli schemi di intesa – ragionevolmente vicini al "prodotto finale" – possano essere presi in esame nelle Commissioni

affari costituzionali e/o nelle commissioni competenti sulle materie interessate dalle intese ed eventualmente nel plenum delle assemblee parlamentari.

**9. Ma vi è un secondo problema** e cioè l'oggetto delle intese, che in astratto possono avere ad oggetto una sola materia (intese mono-materia) o una pluralità di materie (intese pluri-materia) e al limite tutte quelle menzionate nell'art. 116, terzo comma, che lascia aperte queste diverse possibilità. Sia negli accordi preliminari del 2018, sia nelle intese oggi in discussione si è andati verso le intese pluri-materia, anche se l'ampiezza e la rilevanza degli accordi oggi in discussione è ben maggiore di quelli dello scorso anno. È chiaro che più l'intesa è ampia e ad oggetto plurimo, più la conseguenza della inemendabilità è pesante dal punto di vista della possibilità di incidere su di essa da parte del Parlamento, mentre invece ove si trattasse di intese mono-materia, come non sarebbe illogico stante la diversità dei problemi posti in materia di sanità, o di politiche del lavoro, o di istruzione, o ambiente, la questione dell'inemendabilità sarebbe sicuramente meno rilevante per l'esercizio delle prerogative del Parlamento.

**10. Vi è poi un ulteriore problema.** Gli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 e le bozze di intese oggi in discussione contengono, oltre alla disciplina e all'individuazione delle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni di autonomia, anche un contenuto che – per analogia con gli statuti ordinari – potremmo definire “eventuale”, cioè qualcosa che potrebbe anche essere inserito nell'intesa ma che non rientra a rigore nel contenuto necessario di essa, come definito dall'art. 116, terzo comma. Penso a tre cose: il calcolo dei costi delle funzioni trasferite alle Regioni, i meccanismi di durata e di verifica delle intese (previsti negli accordi preliminari del 2018 ma non – purtroppo – nelle bozze di intesa oggi in discussione), le commissioni paritetiche che alcune intese prevedono sia per gli

aspetti finanziari che per la manutenzione delle intese stesse. Il problema dell'inemendabilità in effetti va ripensato soprattutto riguardo a questi contenuti perché, anche ove si voglia ritenere inemendabile l'intesa, essa lo è – semmai – solo per il contenuto che la Costituzione prevede per essa. Se nell'intesa si includono profili che richiedono una logica nazionale (come le norme sul finanziamento, ad es. sui costi standard) o che comunque non sono del tutto riconducibili all'intesa in senso stretto, degli spazi di emendabilità per queste parti dell'intesa dovrebbero a mio avviso riaprirsi.

Concludo con due osservazioni:

**11. Su questa legge** non mi sembra possa essere posta la questione di fiducia, dato che la Costituzione richiede l'approvazione a maggioranza assoluta e che la questione di fiducia può essere posta solo sugli atti parlamentari per la cui approvazione è prevista la maggioranza semplice, che è la maggioranza con la quale nell'ordinamento italiano le Camere concedono e revocano la fiducia al Governo. La previsione di una maggioranza assoluta è una “spia” del fatto che ci si trova davanti ad un atto (e in particolare ad una legge) che non può essere oggetto dell'indirizzo politico che Governo e Parlamento si impegnano ad attuare sulla base della fiducia iniziale e per agevolare il quale il Governo può porre la questione di fiducia. Certo, il programma di un Governo, come atto politico, può includere una ipotesi di riforma della Costituzione o l'attivazione del regionalismo differenziato, ed in effetti il cosiddetto contratto di governo fra Lega e Movimento Cinquestelle prevede proprio l'autonomia differenziata. Ma quando la Costituzione richiede la maggioranza assoluta, ciò sta ad indicare l'esigenza di non irrigidire la dialettica parlamentare nel rapporto maggioranza-opposizione sul quale si snoda il rapporto di fiducia fra maggioranza parlamentare e governo: e la questione di fiducia può essere posta solo quando si tratta di implementare ciò che può legittimamente essere ricondotto a tale dialettica.

**12. Mi pare, inoltre,** che sia egualmente impraticabile una ipotesi che era contenuta nella proposta della Regione Veneto presentata all'attuale Governo e poi giustamente abbandonata, vale a dire l'utilizzazione della delegazione legislativa. Neppure questo meccanismo è compatibile con la logica dell'art. 116, terzo comma, che, a mio avviso, richiede una legge in senso formale, non solo sostanziale (neppure nella forma dell'atto governativo con forza di legge), anche per le ragioni dette prima: qui è chiamato in causa il ruolo del Parlamento, non solo quello della legge.

**13. In conclusione, credo** che particolare attenzione debba essere dedicata a queste procedure, perché si tratta della prima implementazione dell'art. 116, terzo comma, con la conseguenza che ci muoviamo in terra incognita e formuliamo delle ipotesi partendo da alcune premesse, ma non abbiamo precedenti su cui fondare le nostre argomentazioni. L'intervento parlamentare, in ogni caso, può servire anche a legittimare le intese e a dissipare alcune delle inquietudini che esse generano, dando loro un supplemento di autorevolezza.

Resta fermo, a mio avviso, che l'art. 116, terzo comma, con tutte le sue ambiguità, è uno strumento che può essere utilizzato per rivitalizzare il regionalismo italiano dopo il delirio centralista che ha caratterizzato il decennio successivo alla crisi economica e per rimettere in moto un sistema regionale che appare per vari aspetti inceppato.

# Scenari costituzionali, politici ed economici\*

*Sabino Cassese*

GIUDICE EMERITO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

*\*testo non rivisto dall'autore*

**F**ARÒ UNA RIFLESSIONE ARTICOLATA in tre parti.  
Nella prima evidenzierò delle premesse concettuali, dei punti di riferimento.

Nella seconda proverò a rispondere a cinque domande a mio parere particolarmente significative: Come si sceglie chi differenziare? Con quali risorse? Con quale metodo? Con quali risultati? Con quali effetti?

Infine, nell'ultima parte dell'intervento, qualche riflessione e qualche suggerimento.

Il primo punto concettuale riguarda i principi stessi del riordino in corso; il secondo punto la portata di tale riordino. Partirò dal concetto. Infatti l'espressione "autonomia differenziata" o "regionalismo differenziato", è una ridondanza o, se si preferisce, è un'espressione iterativa, perché autonomia vuol dire differenziazione. Ci tengo ad approfondire tale aspetto. Si conferisce autonomia da parte dello Stato a degli Enti regionali perché possano decidere separatamente e quindi differenziarsi tra di loro e differenziarsi nei confronti dello Stato. Del resto, le Regioni sono state istituite per rompere da un lato il centralismo e dall'altro l'uniformità. Le Regioni sono state istituite proprio per introdurre differenziazione. Se questo è il motivo ispiratore dello stesso istituto regionale bisogna però dire che nell'esperienza fatta dal 1970 in poi le Regioni hanno utilizzato l'autonomia per differenziarsi nella gestione dell'amministrazione, ma non hanno utilizzato l'autonomia nella legislazione. In generale, le leggi regionali rappresentano un fenomeno di imitazione. Cosa significa? Alcune Regioni adottano leggi regionali e queste ultime, per imitazione appunto, vengono successivamente adottate da altre Regioni. Di conseguenza si può affermare che la differenziazione non è stato il

punto forte della nostra esperienza regionale. Si può sostenere - se tale assunto è fondato - che è possibile parlare di una differenziazione endogena (ogni Regione prende la sua strada) e di una differenziazione esogena (le Regioni prendono una strada diversa che è però indicata dallo Stato per l'appunto con l'intesa seguita dalla legge).

L'altra considerazione preliminare è che stiamo parlando, sostanzialmente, di una modifica della Costituzione. Perché la Costituzione stessa consente di riallocare delle funzioni che la Costituzione ha allocato in un certo modo. Occorre quindi rendersi conto che si tratta di una modifica costituzionale consentita dalla Costituzione che però, sottolineo, consente alla legge di determinare forme e condizioni ulteriori di autonomia. Forme e condizioni. E dice che la legge può farlo o meno.

Sgomberato il campo attraverso queste precisazioni preliminari, va posta la domanda: Quali sono oggi i problemi? Il primo problema, che finora nessuno ha discusso, è il seguente: qual è il criterio per dare ad una Regione e non ad un'altra una autonomia differenziata? A tale interrogativo se ne può agevolmente aggiungere un altro: perché lo Stato dovrebbe accedere ad una Intesa rispetto ad una Regione e non accedere ad una Intesa rispetto ad un'altra Regione? La risposta a queste due domande potrebbe avere diverse motivazioni: perché la Re-

gione è più efficiente; perché lo Stato non ce la fa in quella Regione; perché le collettività locali hanno bisogno di ulteriori interventi....

Utilizzerò come esempio ciò che ha affermato e afferma il Presidente della Regione Veneto che tende ad evidenziare una concezione per così dire "premiare"

della differenziazione che può essere racchiusa in questa sua dichiarazione: "Mah! Tutti dal Mezzogiorno vengono a curarsi nella Regione Veneto". Implicitamente in tale affermazione si definisce un criterio, quello di affidare a quel territorio un regime differenziato, più autonomo, perché quella Regione è più virtuosa di altre. Questo esempio mi aiuta ad avanzare una prima, ovvia, considerazione: si sta parlando di differenziazione senza aver stabilito preliminarmente dei criteri. Ripeto, i criteri possono essere molti. Ad esempio il documento della Regione Emilia Romagna parte da un altro presupposto, da un altro criterio. Non "sono stato più bravo di altri", ma "ce n'è più bisogno, perché aggregare queste funzioni mi consente di erogare meglio tali servizi". In questo caso si evidenzia non la bontà dell'erogatore, non la qualità dell'amministrazione ma l'esigenza della collettività di ottenere servizi migliori grazie al riaccorpamento di funzioni sottratte allo Stato e trasferite

---

**Si conferisce autonomia da parte dello Stato a degli Enti regionali perché possano decidere separatamente e quindi differenziarsi tra di loro e differenziarsi nei confronti dello Stato**

---

alla Regione.

Questi due esempi sottolineano la necessità di avere una bussola prima di addentrarsi nella differenziazione. Il rischio è quello di ritrovarsi, peraltro senza sapere come, nella singolare situazione di una modifica costituzionale fatta sostanzialmente con un criterio degno di Trump: il bilateralismo introdotto in luogo del multilateralismo. Ovvero, invece di sentire tutti si decide in due.

A questo va aggiunto il problema delle risorse. Come ben sappiamo, si è partiti con il piede sbagliato e cioè con il tema del residuo fiscale, espresso attraverso uno slogan: le imposte pagate in Lombardia o in Veneto debbono restare in Lombardia o in Veneto. Quasi che territorio e popolazione corrispondessero. Successivamente, in modo oscillante, sono stati indicati tre criteri: spesa storica, fabbisogni standard e valore medio nazionale pro-capite. A tal proposito sarebbe esercizio utile chiedersi che senso abbia riferire le risorse alle funzioni come se il bilancio non fosse unitario? Quando si fecero i trasferimenti alle Regioni - 1970, 1972, 1977, da ultimo con il DPR 616 - in realtà si ragionò in altri termini. Si valutò la spesa, si trasferì e non si pensò che questa fosse collegata continuativamente all'erogazione di quel servizio perché altrimenti (è un vizio che si vede nel testo che sta circolando relativo all'intesa con la Regione Lombardia) tali somme sembrano dover rimanere destinate a quella finalità. Se la Regione è autonoma deve essere innanzitutto autonoma nella determinazione del

---

**Se la Regione è autonoma deve essere innanzitutto autonoma nella determinazione del bilancio. Quello del bilancio è o non è il momento di maggiore autonomia della Regione?**

---

bilancio. Quello del bilancio è o non è il momento di maggiore autonomia della Regione? Con la destinazione ad un settore si rischia di compromettere l'autonomia stessa della Regione.

Un altro interrogativo nasce ove si assumessero le argomentazioni del Presidente della Regione Veneto

alle quali ho fatto riferimento poco fa: "Sono più bravo quindi dammi più soldi e dammi più funzioni!". In questo caso si potrebbe utilizzare l'argomento opposto. Se una Regione è così brava, perché non esercita quelle stesse funzioni con minori risorse... Come si vede, è una argomentazione double face. Si afferma inoltre che tutto questo processo dovrebbe svilupparsi senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Sarebbe più corretto affermare in proposito che dovrebbe compiersi a pressione fiscale immutata perché quello che non si prende da una parte, lo Stato finisce per poterlo prendere da un'altra e pesa, attraverso la pressione fiscale, sull'intera collettività. Sottolineo come anche su questo ci siano idee poco chiare nelle Intese raggiunte.

Il terzo punto è quello del metodo. Incontri senza informazioni, senza alcuna pubblicizzazione... Il vizio di fondo, grave, è quello di immaginare l'Intesa come se si trattasse di una intesa tra Stati o un'intesa tra Stato e confessioni religiose. Santi Romano - autore di un noto libro del 1914 intitolato *L'ordinamento giuridico* - ha per primo studiato i rapporti tra ordinamenti giuridici. In tale ambito distingueva tra ordinamenti giuridici originari e ordinamenti giuridici derivati. Possibile che noi concepiamo i rapporti tra Stato e Regioni come se le Regioni fossero ordinamenti giuridici originari e che quindi prendiamo

**Possibile che noi concepiamo i rapporti tra Stato e Regioni come se le Regioni fossero ordinamenti giuridici originari e che quindi prendiamo sempre come riferimento i rapporti tra lo Stato e altri Stati, tra lo Stato e le confessioni religiose che sono ordinamenti originari a-statali e pre-statali e li trasferiamo nei rapporti tra Stato e Regioni?**

sempre come riferimento i rapporti tra lo Stato e altri Stati, tra lo Stato e le confessioni religiose che sono ordinamenti originari a-statali e pre-statali e li trasferiamo nei rapporti tra Stato e Regioni? A mio parere questo è un vizio capitale della impostazione data alle Intese. Ed è un vizio che emerge anche riguardo ad un altro profilo, menzionato in altri interventi: le Intese sono concepite come la base per ulteriori Intese. Leggendo le Intese, ci sono Comitati che servono a gestire e ci sono indicazioni

di durata. La norma dice "sulla base di Intese". Ritengo che non sia una legge rinforzata ma che questo è semplicemente un procedimento che costituisce la base di un atto che il Parlamento assume nella sua sovranità, direbbero gli inglesi, e che quindi non lega le mani del Parlamento. È fuorviante questa idea processuale di una Intesa configurata come una sorta di Statuto speciale. Lo Statuto speciale è chiaramente la base di altre cose che debbono avvenire di intesa. Ma non l'Intesa. L'Intesa che esaurisce la sua funzione nell'Intesa non può essere concepita come un fatto continuativo. Occorre dunque rivedere l'impostazione concettuale magari partendo dal principio che fu applicato dalla Corte suprema canadese quando il Quebec decise la secessione. Questi accordi non possono essere fatti da una parte di un tutto (il Quebec) e il tutto (il Canada) senza sentire il tutto (ovvero le restanti regioni). Stessa cosa nel caso italiano. È necessaria una pre-intesa. Non è possibile che ci sia una modifica costituzionale fatta senza sentire le altre Regioni. Non perché le altre Regioni vogliono l'autonomia differenziata, ma perché le altre Regioni sono anch'esse parte di un accordo necessario e quindi avranno diritto di far sentire la propria voce sui modi in cui si differenzia l'autonomia delle altre Regioni. Se si è parte di un tutto vale il principio che fu

fissato molto saggiamente dalla Corte suprema canadese nel caso della secessione richiesta dal Quebec.

**BISOGNA TENER CONTO CHE SI STA SMEMBRANDO  
UN PEZZO DELLO STATO**

Propongo qualche esempio proprio dalla lettura delle Intese: “personale finanza e sedi degli uffici scolastici regionali e degli uffici di ambito territoriale sono trasferiti, secondo l’Intesa, alla Regione Lombardia”. Subito dopo si prevede però l’opzione per i dipendenti a non transitare o comunque a decidere entro un triennio di rimanere nell’ambito dei ruoli statali. Quale effetto avrà questa scelta sulla gestione del bilancio pubblico? In effetti, nel bilancio dello Stato dovrà essere registrata la posizione di una persona che manca della sua funzione. Se tale unità di personale viene riallocata non ci saranno problemi. Ma come si può riallocare provenendo dal settore scolastico e non essendoci più quel settore nelle competenze dello Stato? Questa persona rischia di diventare un pre-pensionato. Avendo dovuto gestire come ministro e come Presidente della Commissione che ha trasferito in base al DPR 616 il personale

---

**La Regione Lombardia può istituire nuove professioni. Ma il titolare dell’esercizio di quelle professioni potrà esercitare quella stessa professione anche nelle altre Regioni? Ho l’impressione che si vada incontro a qualche complicato grattacapo**

---

di tutti gli Enti pubblici alle Regioni, posso assicurare che si tratta di un problema non da poco. Aggiungo: la Regione Lombardia può istituire nuove professioni. Ma il titolare dell’esercizio di quelle professioni potrà esercitare quella stessa professione anche nelle altre Regioni? Ho l’impressione che si vada incontro a qualche complicato grattacapo... Verranno utilizzate le dogane tra una Regione e l’altra attraverso le

quali gli organi di controllo regionali faranno transitare persone che volessero “esportare” una professione da una Regione ad un’altra?

L’ultimo punto che tratterò è quello degli effetti di tali Intese. È il punto centrale. È iscritto nel secondo comma dell’articolo 3 della Costituzione e in molti altri articoli. Si tratta di quelle che noi chiamiamo le istituzioni della eguaglianza. Gli articoli riguardano salute, istruzione e protezione sociale. Queste sono le istituzioni che servono a realizzare il secondo comma dell’articolo 3, ovvero l’eguaglianza in senso sostanziale. Se la differenziazione delle istituzioni dell’eguaglianza diventa un fattore di diseguaglianza si crea una contraddizione nel nostro ordinamento. Quella istituzione è stata creata proprio per assicurare eguaglianza, quella del piano Beveridge del 1942 prima ancora della Costituzione ed è difficile sostenere - come qual-

che studioso ha cercato di fare - che ci possano essere disegualianze strumentali ma eguaglianze per quanto riguarda i rapporti con le persone e, di conseguenza, l'erogazione dei servizi.

Vengo alla conclusione e mi appello alla memoria. Al ricordo cioè di come avvenne il trasferimento nel 1970, 1972, 1976 e di come si lavorò in quell'epoca. Allora vennero istituite apposite commissioni di studio; successivamente furono costituite altre commissioni - alcune di queste erano miste, parlamentari ed esperti nominati dal Governo - e tutto avvenne con un dibattito ampio nel Paese che riuscì a far conoscere le diverse tappe di quel percorso. Nel nostro caso, dopo gli accordi del febbraio 2018, ci sono state delle Intese non chiare, vengono proposti ulteriori passaggi come se fossero sempre altre leggi contrattate e non è stato affrontato il problema che però esiste, è stringente ed è racchiuso in pochi semplici quesiti: se tutte le Regioni fanno richiesta di differenziazione cosa succederà? È possibile avere una differenziazione generale e nello stesso tempo differenziata al suo interno? Dalla lettura dei giornali risulta che sarebbero solamente due le Regioni italiane che non hanno manifestato alcun interesse per una regionalizzazione.

---

**Ho letto alcuni passaggi dell'accordo riguardante la Lombardia e ritengo che ci siano errori anche per gli interessi della Lombardia stessa**

---

Anche questo è un problema da affrontare. Vanno insomma definiti preventivamente i criteri della differenziazione e i criteri dell'accettazione della richiesta di differenziazione. Ove fosse chiaro il tasso di differenziazione risulterebbe più nitida la gamma di differenziazione. Altrimenti

la differenziazione potrebbe diventare una sorta di vestito di Arlecchino. Occorre raccogliere le forze - si può fare anche nel giro di sei mesi - e istituire almeno una Commissione di studio per un attento esame della situazione. Ho letto alcuni passaggi dell'accordo riguardante la Lombardia e ritengo che ci siano errori anche per gli interessi della Lombardia stessa. Infatti, per poter stabilire questa sorta di negoziazione continua con lo Stato, la Regione finisce per legarsi le mani e vincolarsi, attraverso l'Intesa, a decisioni sulle quali dovrebbe mantenere la propria autonomia. Potrebbe essere suicida proprio dal punto di vista dell'autonomia. Per quello che è stato fatto fino ad oggi è del tutto insufficiente il solo passaggio governativo e parlamentare. In una modificazione costituzionale non è possibile che le altre Regioni, quelle che eventualmente non entrino nei rapporti di Intesa, non vengano consultate.

TAVOLA ROTONDA

# Il principio di sussidiarietà è una sfida che ci riguarda

*Valeria Valente*

VICEPRESIDENTE GRUPPO PD SENATO\*

\*FINO A FEBBRAIO 2019, QUANDO È STATA ELETTA PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

**P**RIMA DI DARE INIZIO a questa ultima sessione consentitemi di ringraziare i funzionari degli uffici studi e affari giuridici del Partito democratico di Camera e Senato che, anche in questa occasione, ci hanno consentito con il loro prezioso lavoro di preparare questa giornata con l'approfondimento e la riflessione necessari.

Lo dico anche perché è in occasioni come queste che ci ricordiamo quanto sia fondamentale, per svolgere bene il compito di legislatori, poter disporre di luoghi di studio e di confronto non occasionali, solidi e affidabili. Dirlo di questi tempi rischia di essere addirittura impopolare, farne a meno, però, sarebbe peggio: sarebbe da irresponsabili, soprattutto per chi vuole continuare a svolgere una funzione politica per il Paese con rigore e serietà.

Noi abbiamo due strade davanti. Di fronte ad una discussione tanto complicata com'è quella sul regionalismo differenziato, potremmo decidere di avere un ruolo passivo e come opposizione in Parlamento aspettare che si consumi quella che probabilmente sarà l'ennesima rottura e divisione nella maggioranza. Potremmo scegliere di stare a

guardare e vedere gli altri farsi del male.

Oppure, potremmo giocare un'altra partita, esclusivamente nell'interesse del nostro Paese, magari anche affrontando discussioni al nostro interno tra posizioni e ragioni ad oggi non del tutto sovrapponibili.

Il fatto che siamo qui questo pomeriggio dimostra che tra le due alternative abbiamo scelto con chiarezza che partita giocare.

Quando in gioco c'è il futuro del Paese, è giusto che un partito che ha, al suo interno, un bagaglio di esperienza amministrativa e cultura istituzionale solido e costruito nel tempo, non si chiami fuori.

So che dedicare un intero pomeriggio ad una discussione come la nostra, che in più si svolge a porte chiuse, non è di poco conto per un Presidente di Regione. Li ringrazio tutti per avere deciso di essere qui sottraendo un po' di tempo ai loro doveri istituzionali.

L'incontro di oggi si svolge in Senato. Dal momento che fino ad ora questo Governo ha deciso di escludere completamente il Parlamento italiano dalla discussione avviata con le Regioni sull'autonomia, ci è sembrato doveroso che almeno su iniziativa delle singole forze politiche vengano coinvolti i gruppi parlamentari.

Non è accettabile che l'organo che offre la rappresentanza più completa del Paese, e che eventualmente dovrà votare le intese finali, sia relegato al ruolo di spettatore in una trattativa che, peraltro, ha coinvolto fino a qui un numero molto ristretto di Regioni

italiane.

Perciò, senza la pretesa di giungere a qualche conclusione dopo la giornata odierna, il messaggio che mandiamo deve arrivare forte, chiaro e comprensibile a tutti.

La sfida del principio di sussidiarietà fa parte del patrimonio politico e istituzionale del Partito democratico; sbaglia chi la considera appannaggio delle sole Regioni del centro e del nord, né tanto meno si può pensare di portarla avanti oggi nel segno della propaganda, quando invece un progetto federalista serio dovrebbe essere capace di guardare al futuro in una prospettiva decennale e ventennale nel segno della responsabilità.

Per questo mi è sembrata positiva e utile l'iniziativa del Presidente De Luca che, da una Regione meridionale, ha dimostrato di avere un atteggiamento propositivo, capace di accettare la sfida della responsabilità sulle buone pratiche gestionali. Non può essere il Partito democratico quello che rinuncia al tema della buona gestione delle risorse per indossare dei panni che in questi anni invece non sono proprio stati i suoi, quelli cioè di chi va a Roma col cappello in mano a chiedere ancora garanzie, fondi ed assistenza.

Non è soltanto un problema legato all'attuazione dell'articolo 119: se parliamo di uguaglianza dobbiamo tenere presente anzitutto il dettato dell'articolo 3 della Costituzione. Lo sottolineo però: credo che fare riferimento all'eguaglianza sostanziale non sia soltanto una questione di solidarietà.

L'Italia già di per sé è un Paese che deve affrontare un problema di dimensioni sullo scenario globale; pensare di dividerlo ulteriormente, giocando la sfida della crescita ancora più divisi, credo sia una scelta non soltanto miope, ma soprattutto deleteria. Perciò, costruire un'autonomia differenziata sul corpo di un Paese già duale come il nostro e immaginarla come un modo per concedere di più alle Regioni più forti, finirà per incrementare le differenze. Ecco perché acuire le distanze tra Nord e Sud significa minare alla base la competitività dell'intero Paese.

D'altra parte, sta diventando sempre più lunga la lista di coloro che esprimono perplessità forti su un'autonomia che, se concepita e interpretata male, rischia di portare l'Italia a esiti di questo genere.

Abbiamo invece profondo bisogno di un progetto politico che riproponga una visione nazionale e che comprenda che se il Sud è un peso, il problema ce l'ha innanzitutto il Nord. Un progetto che si intesti la battaglia per il rilancio dell'economia, tenendo insieme la crescita e il recupero del capitale umano e della capacità attrattiva di tutto il sistema che innerva il nostro Paese. Senza questi ingredienti, anche l'idea di offrire a tutti i territori parità di condizioni di partenza per giocare ad armi pari, rischia di diventare una missione impossibile.

Mi fa piacere ora ascoltare la voce di chi in questi mesi ha partecipato a questo percorso, caratterizzandosi anche per il tipo di procedimento adottato per coinvolgere la cittadinanza.

Lascio loro la parola, ribadendo che la partecipazione dei nostri Governatori mi pare particolarmente preziosa nell'ottica di costruire una posizione chiara che il Partito democratico possa assumere in modo convinto e unitario nei prossimi mesi.

### *Catuscia Marini*

PRESIDENTE REGIONE UMBRIA

**I**N QUESTO MIO INTERVENTO VORREI illustrare alcune ragioni istituzionali, amministrative, di governo, di rappresentanza del territorio. Regioni che però interessano - e non potrebbe essere altrimenti - anche la politica. Ed è proprio da una riflessione politica che vorrei partire; anche in virtù degli interventi, di natura più tecnica, che mi hanno preceduto. Credo che sia utile partire dal rispondere a una domanda: è possibile immaginare un'attuazione dell'articolo 116 ed una riflessione sull'autonomia che non dipenda unicamente dalle posizioni assunte dalle Regioni Lombardia e Veneto? Posizione che, è bene ribadire, nel loro percorso hanno

promosso in maniera molto chiara, anche come cultura politica e come approccio al governo, una propria idea di attuazione del 116? A mio avviso no. Abbiamo bisogno di una visione politica sull'autonomia.

Vorrei sottolineare, con molta chiarezza, che l'Italia non è soltanto il Nord e il Sud, ma anche il Centro. Questa che, per molti versi, può apparire come un'ovvietà, attualmente sembra un concetto rivoluzionario o, per amore di polemica, una rivendicazione di un ruolo. Io credo, invece, che per parlare di autonomia e dell'attuazione del 116 si dovrebbe partire non dal solo punto di vista di una Regione ma da una prospettiva unitaria. Quando parliamo delle nostre Regioni, noi non abbiamo di fronte 21 Regioni e provincie autonome le quali sono già differenti per alcune ragioni strutturali socio economiche, demografiche oltre che di governo e di amministrazione; e tutto ciò va tenuto conto in un percorso di attuazione del 116. Ad esempio Umbria e Marche stanno lavorando insieme su una serie di dossier - sanità, trasporti, infrastrutture, ricostruzione post sisma - e questa è una modalità un po' differente da quella avviata dall'Emilia Romagna, dalla Lombardia e dal Veneto. Con la Regione Marche, infatti, vogliamo costruire prima una intesa tra le nostre due Regioni per favorire il percorso di autonomia rispetto ad alcuni settori che possano favorire più efficienza e qualità nei servizi, oltre quelli già presenti che rientrano anche nelle competenze delle Regioni, ma soprattutto per affrontare alcuni temi centrali come quelli dello sviluppo delle infrastrutture e della competitività del sistema economico favoriti anche da una dimensione e da caratteristiche che ci fanno molto simili, sia nella gestione di servizi essenziali a cominciare dalla sanità, sia dalle caratteristiche del sistema delle imprese e delle potenzialità anche del sistema economico territoriale e dalle caratteristiche sociali. E quindi noi abbiamo fatto un percorso congiunto e parallelo perché abbiamo assunto degli atti comuni tra le due Regioni, adottati sia dalle rispettive

Giunte regionali che dalle Assemblee legislative. Tengo a sottolineare questo aspetto in quanto si tratta di un percorso che non è soltanto dei governi ma è anche delle assemblee legislative del territorio, e lo abbiamo fatto, nel caso dell'Umbria, anche con un voto unanime dell'Assemblea legislativa; fatto questo che per me non è secondario.

Alla luce di queste considerazioni, e anche in base all'ascolto delle relazioni che mi hanno preceduto, la domanda/riflessione che mi viene da porre è: non possiamo partire da una idea che stravolga - anzi direi snatura - il principio costituzionale di un Paese omogeneo e unito. Nello stesso tempo è da sciocchi negare che non ci sia la necessità di apportare delle modifiche che vadano a risolvere problemi del Paese. Infatti, noi viviamo in un Paese che ha delle disuguaglianze sostanziali, non solo quelle strutturali, ma anche nel governo delle competenze amministrative, nell'attuazione del Titolo V così come oggi è; noi abbiamo una fotografia di un Paese che è molto diseguale e anche molto difforme, anche se questa difformità non sempre è disuguaglianza. Difformità principalmente nell'esercizio di tante competenze che rientrano nell'esclusiva competenza delle Regioni, di quelle esclusive dello Stato. Un esempio di difformità è dato dalla scuola o dall'università o anche dalla gestione del patrimonio storico artistico che è quanto di più centralistico c'è nella attuale organizzazione e gestione, e che così com'è genera risultati che sono fortemente disomogenei e non uniformi nel Paese.

Un'ultima riflessione che vorrei evidenziare è cercare di capire le ragioni storico-sociali che sono alla base dell'idea dell'autonomia che parta anche dalle condizioni reali in cui noi oggi ci troviamo; e credo che questa riflessione debba essere il punto di partenza per lanciare la sfida, sul piano politico-culturale, ad una forza politica come la Lega che, invece, spinge ad una attuazione che può accentuare ulteriormente le differenze nel Paese.

Alla luce di tutto ciò ne consegue un

primo interrogativo: come possiamo noi garantire attraverso l'autonomia come recupero di competitività dei nostri territori, e anche di puntare su alcuni elementi di forza che possono essere un elemento di competitività per i nostri territori? Nel caso di Umbria e Marche diciamo di non voler avere tutte le materie possibili come hanno fatto Lombardia e Veneto, ma scegliere un gruppo di materie sulle quali noi siamo convinti non solo di poter esercitare una più attenta funzione di governo ma anche di poter dare un aiuto alla crescita e alla coesione sociale dei nostri territori e complessivamente alla competitività e alla qualità della vita delle persone che vivono nei nostri territori. Abbiamo selezionato solo alcune materie, a cominciare dalla tutela del paesaggio e dei beni culturali, che rappresentano o possono rappresentare un fattore di sviluppo oltre che di valorizzazione. Altre materie per le quali abbiamo chiesto di poter esercitare l'autonomia prevista dal 116 sono quelle dell'istruzione e della formazione. In questi due ultimi campi ritengo che il nostro approccio non debba essere la regionalizzazione del personale della scuola; ma un approccio che integri e superi migliorandolo quanto, come centro-sinistra, abbiamo scritto la riforma del Titolo V. Un approccio che non può non tenere conto del confronto con le parti sociali presenti nei territori. In special modo, penso all'obiettivo di rivedere l'organizzazione e la gestione delle competenze che possono rafforzare l'offerta scolastica nei territori. Una revisione necessaria alla luce, ad esempio, delle lungaggini che siamo costretti ad affrontare riguardo l'edilizia scolastica. Allo stato attuale, infatti, per usare un euro dello Stato, del governo nazionale, sull'edilizia scolastica, passiamo in mezzo a 10 o 15 provvedimenti. Ma è possibile tutto ciò dal punto di vista della gestione amministrativa? È possibile che una volta che si sono stabilite le competenze, la ripartizione delle risorse, c'è una autonomia nell'organizzazione e nella gestione? Quante scuole? Come dimensionarle? Quante

dotazioni organiche? Dove chiudere, dove accorpate? A queste domande, credo, che si possa rispondere nel migliore dei modi solo con una revisione che va nella direzione opposta rispetto all'idea della regionalizzazione della didattica, del sistema dell'istruzione e della formazione e di tutte le conseguenze che questo comporta dal punto di vista anche del personale.

Altro campo critico: la sanità. La sanità, oggi, è un ambito emblematico. Emblematico come viene proposto in maniera demagogica. Infatti, si sente dire: "guardate che in sanità dopo l'autonomia noi abbiamo creato più modelli sanitari". Io credo, invece, che quello sanitario sia il terreno più alto dove dobbiamo mettere insieme quel binomio - responsabilità/efficienza - ma anche autonomia di un modello organizzativo. Una revisione, anche qui, derivante da una profonda conoscenza dell'attuale sistema che presenta delle rigidità che non aiutano né all'interno delle Regioni, né verso il sistema nazionale per dare un contributo al superamento delle disuguaglianze. Allora, mi chiedo: è possibile standardizzare il fabbisogno dei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni? Sono le Regioni che per prime hanno richiesto questo. Ma non ci dobbiamo dimenticare, come qui è stato ricordato da una relazione, che la 42/2009 sul federalismo fiscale è rimasta ferma e da allora non abbiamo ripreso un confronto. Quindi, noi abbiamo dei sistemi che funzionano a metà nella gestione e nell'organizzazione. Ritengo che l'autonomia nel sistema sanitario non significa mettere in discussione l'unità del contratto nazionale di lavoro, come si selezionano le figure professionali, come si organizzano i servizi, ma è necessario rivedere la governance del sistema sanitario, considerando appunto le specificità dei territori, senza per questo mettere in discussione il principio del Servizio sanitario pubblico ed universalistico. Ad esempio, possiamo immaginare anche di ricominciare a parlare di costi standard e di livelli essenziali delle prestazioni. Credo che un grande tema sia rivedere

il sistema di disuguaglianze del Paese. Disuguaglianze che spesso non sono esclusivamente finanziarie, sono anche di modello organizzativo, gestionale e di governance. Dal punto di vista concreto, il nostro lavoro propositivo - che è leggermente in ritardo rispetto a quanto fatto in Emilia Romagna - prevede un percorso che parta da schede tecniche, per aprire un confronto di merito. E vogliamo farlo partendo dai principi contenuti nelle "schede di Stradiotto" sul federalismo fiscale e sul principio di autonomia e responsabilità. In quelle "schede" sono contenuti principi molto interessanti perché rompono anche tanti luoghi comuni e ci indicano anche un percorso di responsabilità e di avvicinamento delle singole Regioni. Tutto ciò è utile per contrastare sia le teorie che in questo periodo sentiamo dal Veneto e dalla Lombardia come autonomia differenziata massima, sia alcuni luoghi comuni che riguardano le nostre Regioni e le altre Regioni del Paese.

Queste riflessioni hanno come minimo denominatore comune la convinzione che non è possibile pensare che questo nostro Partito, che ha costruito il nuovo Titolo V della Costituzione, abbia abbandonato un'idea della valorizzazione delle autonomie di questo Paese. Bisogna creare un nostro approccio e una nostra proposta sull'attuazione del 116 e del Titolo V. E, quindi, su come si possa attuare l'autonomia differenziata. Un'autonomia che si costruisca sui valori della solidarietà e non per marcare la separatezza, la non uniformità, la disomogeneità. Un'autonomia che favorisca l'accesso alle prestazioni, ed ai servizi che serva a dare efficienza; in pratica ciò che la nostra storia e la nostra identità ha sempre evidenziato attraverso l'azione amministrativa. Cioè, la cultura politica si è tradotta in esperienza amministrativa che spesso ha rappresentato un modello di riferimento: negli anni lo abbiamo fatto nel welfare, lo abbiamo fatto attraverso alcune idee di approccio dello sviluppo economico, della media e piccola impresa, dell'innovazione. Ma, nelle sfide di oggi è

possibile e necessario promuovere un simile modello. Un modello che con l'autonomia sia salvaguardia dell'unità e sia un motore che aiuti la crescita, che aiuti anche a superare differenze che spesso abbiamo all'interno delle nostre Regioni. Noi abbiamo bisogno di un po' di flessibilità. Mi chiedo perché non possiamo differenziare un po' di tassazione tra le aree dell'Appennino e le aree interne? Perché non possiamo avere un po' di flessibilità che aiuti anche l'inclusione, una spinta all'interno delle nostre Regioni? Io credo che l'unica risposta che eviti degenerazioni e disuguaglianze sia un confronto tra tutte le Regioni. Un confronto dal quale possa scaturire un modello unitario da proporre al Governo. Sono d'accordo con il professor Casese, secondo il quale sul percorso dell'autonomia differenziata ci debba essere anche un punto di vista generale che non è solo quello delle intese tra le singole Regioni ed il Governo, ma tra le Regioni, il Parlamento e il Governo. Eviterei il rischio che intravedo, di un ritorno indietro. Noi abbiamo vissuto l'esperienza più drammatica: ci siamo trovati, nel 2010, di fronte al federalismo fiscale; sembrava che si stesse raggiungendo il punto massimo del federalismo per il Paese. Federalismo presente in qualsiasi programma del PD del 2010, poi ci siamo insediati, e il primo provvedimento che viene fatto in conseguenza della crisi economica e finanziaria del Paese è il provvedimento dell'allora Ministro del Tesoro Tremonti che pur lasciando alle Regioni l'autonomia previste dal Titolo V, cancella però tutte quelle economico-finanziarie. Noi abbiamo assistito all'esatto opposto, cioè abbiamo assistito al mantenimento dello status quo dal punto di vista delle materie amministrative e gestionali, e ad una centralizzazione statale delle politiche di bilancio. Siamo entrati nel pieno della crisi economica, abbiamo visto arretrare la capacità finanziaria di sostenere quelle politiche e quei servizi, lasciando e aumentando le differenze perché alcune Regioni sono intervenute con risorse proprie, quelle che lo potevano fare, la parte

più ricca del paese. Praticamente, invece del federalismo abbiamo centralizzato sulla finanza e abbiamo decentrato sulle materie e sulle competenze.

Infine, credo che dobbiamo ricomporre un punto di vista del PD e anche di noi amministratori del PD, che tenga conto della nostra esperienza e degli effetti che la crisi economica ha prodotto sui servizi e sulle politiche e le opportunità che la ripresa potrebbe dare ai nostri territori, anche con strumenti amministrativi e gestionali che facciano forza sull'autonomia. Per cui l'unica strada che mi auguro è quella di un lavoro aperto con i governi regionali guidati dal PD.

*Stefano Bonaccini*

PRESIDENTE REGIONE EMILIA ROMAGNA

**A**LCUNE PREMESSE DI CORNICE, partendo dalla prima parte della bozza in Intesa:

**1. L'esercizio dell'autonomia** nelle materie conferite è espressamente subordinata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte della legislazione statale.

**2. Le risorse attribuite** alla Regione saranno determinate da una "Commissione paritetica" Stato-Regione, entro 6 mesi dall'approvazione della legge. Queste risorse sono poi trasferite con un decreto (che determinerà contestualmente il ridimensionamento delle strutture statali) su cui saranno preliminarmente acquisiti i pareri della Commissione unificata e delle due Camere, e su cui sarà svolto un confronto preliminare con le organizzazioni sindacali.

**3. La determinazione delle risorse** parte dalla "spesa sostenuta dalla Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite".

**4. Debbono poi essere** determinati i "fabbisogni standard" per ogni singola materia, "fatti salvi i livelli essenziali delle

prestazioni". I fabbisogni standard sono individuati da un comitato Stato-Regioni che il Governo istituisce e che opererà in raccordo con organismi già esistenti in materia. Tutto ciò deve avvenire nell'arco di un anno e mezzo (i 6 mesi dei decreti di assegnazione delle risorse + 1 anno per l'istruttoria).

Preciso che la "clausola di salvaguardia", prevista in caso di inerzia dopo i tre anni, per cui l'ammontare delle risorse trasferite non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio di quelle funzioni, non è prevista in alcuna proposta dell'Emilia-Romagna).

**5. Il finanziamento delle competenze** trasferite avviene attraverso la compartecipazione al gettito di imposte e tributi erariali, e/o attraverso aliquote riservate nell'ambito di quelle statali.

Sono poi previsti una serie di meccanismi ed adempimenti al fine di monitorare, tanto sul versante finanziario quanto su quello delle materie, il buon funzionamento del trasferimento e la sostenibilità dello stesso.

Sono già contenuti in questa premessa dell'Intesa, più o meno esplicitati nel testo, tutti gli elementi che dovrebbero concorrere alla costruzione di un'autonomia differenziata che sia equilibrata, sostenibile e che dovrebbero mettere al riparo le due questioni a più riprese evocate nel dibattito pubblico: la salvaguardia formale e sostanziale dell'unità del Paese (unità giuridica ed economica) e la solidarietà tra territori.

Anziché evocare fantasmi, credo che dovremmo esplicitare e rafforzare ulteriormente questi principi, incalzando il Governo a fare quanto finora non fatto: lavorare da subito alla determinazione dei LEP e dei FABBISOGNI STANDARD come questioni generali che riguardano tutte le Regioni e i cittadini, a prescindere dall'attivazione o meno di forme di autonomia differenziata.

Dentro questo quadro, ribadisco, a noi non interessa prendere un euro in più di quanto già oggi lo Stato spende nei nostri

territori (secondo la Ragioneria generale dello Stato, peraltro, l'Emilia-Romagna è terz'ultima per spesa statale per abitante, penultima in percentuale al Pil prodotto, ma non abbiamo mai posto questo problema, men che meno quello dei residui fiscali.

Qui sta anche il disvelamento del *bluff* leghista: erano partiti invocando lo statuto speciale, cosa non possibile; sono poi passati al tema dei residui fiscali e alla suggestione del 9/10, cosa non possibile e alla fine non prevista. Mi pare ci si acconci, almeno su questo fronte, alla nostra impostazione iniziale, che è quella più coerente con il dettato costituzionale e con la pre-Intesa che firmammo con il Governo Gentiloni esattamente un anno fa.

Questo dibattito, mal impostato, sta distraendo dalla vera posta in gioco dell'autonomia, anche in materia di risorse: la programmabilità e quindi la certezza delle risorse.

Una Regione come l'Emilia-Romagna, che ha pregi e difetti come tutte, è però tra quelle che riesce a spendere meglio. Notoriamente, un conto è prevedere risorse nel bilancio dello Stato, un conto è ripartirle e assegnarle effettivamente alle Regioni, un altro conto ancora è riuscire poi ad impegnarle, un altro infine è spenderle effettivamente: ebbene, ai cittadini arrivano solo queste ultime per intenderci. Ora il meccanismo è questo, soprattutto sul fronte cruciale degli investimenti (ma potrei parlare anche di diritto allo studio, o di trasporto pubblico locale): ogni anno ciascun ministero, con la legge di bilancio, si vede assegnate risorse per questo o quel fondo (dal sostegno ai disabili al dissesto idrogeologico, dall'edilizia scolastica a quella sanitaria); ogni anno le risorse sono diverse, e questo è il primo problema, perché impedisce di aver certezza nel tempo per poter programmare e sviluppare una seria politica di servizi e investimenti; poi, ogni anno, occorre concordare tra Regioni, e tra Regioni e Stato, la ripartizione di quei fondi; infine, se tutto va bene, il riparto si fa presto (la scorsa settimana abbiamo chiuso come Regioni quello per il fondo sanitario

nazionale) e puoi spendere con un po' di agio nel corso dell'anno, altrimenti si fa tardi e il meccanismo di spesa si inceppa.

Faccio un esempio concreto, per capirci. Oggi, mentre venivo qui, il M5s andava in procura a Bologna per denunciarmi per la rotta del fiume Reno di 2 settimane fa. Non avrei speso bene e per tempo le risorse, a loro dire, in particolare quelle assegnate dallo Stato per la messa in sicurezza delle arginature. Vi tralascio il merito specifico della vicenda e sto al punto per quanto dicevo prima: noi oggi non sappiamo quanto, quando e come avremo a disposizione per il 2019 per il dissesto idrogeologico, peraltro dopo lo smantellamento dell'unità di missione a Palazzo Chigi. Sappiamo però che l'Emilia-Romagna ad oggi ha impegnato l'80% delle risorse stanziato dallo Stato e soprattutto ne ha spese il 66%. Ebbene, il Governo ha reso conto di come le Regioni abbiano invece speso in media il 7% di quelle risorse. Dovrei quindi ritenermi soddisfatto come Presidente di Regione, il 66% contro 7%... Chiedetevi però quanto importi ai bolognesi con l'acqua in casa sapere che siamo i più efficienti. Credo che con questo si possa capire meglio cosa intendo quando dico che non voglio un euro in più ma risorse certe e programmabili per interventi certi e programmabili. Noi crediamo di poter aumentare quel 66% di risorse spese, a prescindere dal prendere un euro in più o in meno, ed è questo a fare la differenza. Chiediamo di poterlo fare, di poter essere più efficienti e veloci: è una cosa che indebolisce l'unità del Paese? Toglie qualcosa alle Regioni meno forti? Toglie qualcosa alle casse dello Stato?

Se il tpl, o l'edilizia scolastica sono materie conferite, allora non spetta più allo Stato determinare anno per anno la quota di risorse da mettere in gioco, ma è necessario stabilizzare il quantum e fare un razionale riparto: dapprima rispetto alla spesa storica, poi secondo i fabbisogni; di modo che la Regione sappia già, ragionevolmente, quante risorse avrà a disposizione quest'anno, l'anno prossimo e così via. E di conseguenza possa programmare e

Intervenire con razionalità per la messa in sicurezza del territorio, ad esempio. Pensate a cosa significherebbe questo per la rigenerazione urbana, l'adeguamento sismico, o gli investimenti sanitari. Ci passa la differenza – tra come facciamo ora e come noi proponiamo invece di fare – tra un Paese serio e un paese che vive alla giornata. Noi non vogliamo vivere alla giornata, né come italiani né come emiliano-romagnoli. Questa è la sfida che ci interessa a proposito di autonomia e di risorse, il resto sono armi di distrazione di massa della Lega, agitate per ragioni di propaganda. Ecco, non vorrei che noi, intendo come partito, anziché disvelare questo bluff, gli corressimo dietro alimentando un dibattito surreale.

Peraltro, al di fuori delle interviste e dei comizi, se parlo con Veneto e Lombardia so benissimo che anche per loro questa è la questione cruciale, non svelo un gran segreto. Certo, non è una cosa comunicativa come parlare di concessioni autostradali o di trasferimento di insegnanti, ma sanno perfettamente anche loro che per una Regione virtuosa, con una macchina efficiente e in grado di spendere, questo sarebbe il vero salto di qualità. Io credo che questo meccanismo aiuterebbe anche chi, penso alla Campania, si è messa in carreggiata e ha compiuto sforzi enormi per rimettere in ordine i conti. Intendo dire che è un modello replicabile, non disgregativo. Certo, ai ministeri non piace perché negli ambiti conferiti toglie discrezionalità, finisce il mercanteggiamento.

Ecco, io non voglio mercanteggiare, io voglio programmare e realizzare con razionalità.

La nostra proposta d'Intesa prevede fin dalla premessa che la Regione possa conferire a Comuni, Province e Città Metropolitana le funzioni amministrative attribuitele. Per noi è un punto molto importante. Peraltro abbiamo chiesto (ma la risposta del Ministero degli Interni è al momento negativa) di poter operare anche interventi sulla governance, nell'ambito del riordino territoriale che riteniamo ineludibile: penso alle Unioni di Comuni

ma anche al tema delle agenzie e delle società sul territorio. Abbiamo poi chiesto di poter riordinare le funzioni ambientali, attribuite a noi e alle Province, al fine di fare chiarezza sulla disciplina e rendere più fluide le procedure (e la risposta del Ministero dell'Ambiente in questo caso è positiva). Ho fatto questi esempi per dire che il nostro progetto, a differenza di quanto sta accadendo in altre Regioni, è ben sostenuto dagli Enti Locali: sia perché lo abbiamo costruito insieme – mentre altri facevano il referendum – sia perché da sempre c'è un lavoro sinergico del sistema istituzionale regionale. Sono solito dire che la nostra non è una proposta di autonomia per l'ente Regione, ma per il sistema territoriale Emilia-Romagna.

Analogamente, il progetto è stato condiviso nel tavolo del Patto per il Lavoro, la cabina di regia che abbiamo costruito all'inizio della legislatura e in cui siedono, insieme alle rappresentanze istituzionali, le principali organizzazioni sindacali, le associazioni d'impresa delle professioni e delle banche, il Terzo settore, il sistema camerale e le università.

Inoltre, siamo andati in Assemblea legislativa ben sette volte, e sulle quattro risoluzioni nel tempo approvate non abbiamo infine il voto contrario di nessuno dei gruppi di opposizione. Rivendico questo percorso di condivisione dei contenuti con le forze politiche, le istituzioni, le rappresentanze sociali.

Questo spiega anche perché, rispetto ad altre Regioni, non siamo partiti invocando più autonomia come obiettivo e valore in sé, ma da obiettivi programmatici, concependo l'autonomia come strumento. Non è una differenza di poco conto perché cambia la natura del progetto.

Mi spiego. Se ragiono per obiettivi, non mi interessa in sé il numero di materie su cui chiedo l'autonomia, né averla per tutta la materia in quanto tale. Come avete visto, tutta una parte del dibattito si è spostata invece sul numero delle materie, definendo "spinta" la richiesta di chi ne prevedeva 23 e "soft" quella come la nostra che individuava

15. È ovviamente una scemenza, come se l'autonomia si comprasse al chilo. Si tratta piuttosto di capire che livello di definizione e pervasività hanno le funzioni di cui stiamo concretamente parlando.

Faccio un esempio per spiegare cosa significa ragionare per obiettivo e non per autonomia, per funzione e non per materia. Se il mio obiettivo è la rigenerazione urbana – noi abbiamo fatto una legge che ferma il consumo del suolo e abbiamo bandi per sostenere le iniziative di riqualificazione dei Comuni – ho bisogno degli strumenti che mi servono per realizzarlo al meglio. Nel caso specifico, quindi, non abbiamo chiesto un'autonomia generalizzata e incondizionata rispetto al governo del territorio, ma quelle parti funzionali alla rigenerazione: ad esempio di poter disciplinare alcuni aspetti relativi a standard e prestazioni, piuttosto che la possibilità di costituire un fondo unico regionale per il sostegno degli interventi in cui far confluire sia le risorse che mettiamo in campo come Regione, sia quelle che mette in campo lo Stato. È chiara la differenza tra chiedere il governo del territorio o voler realizzare la rigenerazione urbana? Potrei fare un esempio analogo (in termini di norme, procedimenti e risorse) per la prevenzione e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio, un altro obiettivo qualificante che abbiamo fissato nel Patto e su cui abbiamo, purtroppo, maturato una certa esperienza dopo il sisma del 2012 e la ricostruzione.

Non è poi un caso che noi non chiediamo il trasferimento alla Regione di pezzi della macchina pubblica statale, di uffici e personale.

Anche qui, un esempio su un tema sensibile, quello della scuola. Non siamo interessati al trasferimento del personale e degli insegnanti alla Regione; non vogliamo neppure acquisire l'Ufficio scolastico regionale del Ministero, né intendiamo occuparci del reclutamento. Un grande Paese, oggi almeno quanto ieri, per le trasformazioni in corso nella società, ha bisogno di un grande sistema di

istruzione nazionale pubblico; la libertà di insegnamento è un principio invalicabile e l'autonomia scolastica è giustamente tutelata dalla Costituzione. Messì al riparo e a valore questi elementi, che non sfioriamo minimamente col nostro progetto di autonomia, crediamo invece che Regione e Stato possono e debbono programmare i fabbisogni degli organici per la necessità della nostra comunità; ad armi pari, attraverso strumenti e prerogative adeguate, avendo certezza di risorse nel tempo. Perché noi conosciamo i fabbisogni delle nostre comunità meglio di chiunque altro e perché è inaccettabile che nel 2019 si ragioni ancora per organici di diritto e organici di fatto, con l'unico risultato che a settembre non ci sono ancora gli insegnanti nelle classi. Programmazione quindi, non scuola regionale. Vale per gli insegnanti come per gli interventi per l'edilizia scolastica, la messa in sicurezza degli edifici, le dotazioni tecnologiche necessarie per le scuole. Vogliamo poter programmare e organizzare l'offerta di alloggi per studenti universitari, costruire con gli Atenei della nostra Regione l'offerta formativa e la dotazione strumentale necessaria per le imprese e la società che cambia. Potrei continuare.

Vogliamo infine organizzare in modo più incisivo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro agendo su tutti i livelli, dall'orientamento scolastico, all'offerta di formazione nei settori strategici della nostra economia (siamo una Regione che ha costruito una rete di tecnopoli), all'insieme delle politiche attive, al governo integrato di quelle attive e passive.

*Vincenzo De Luca*

PRESIDENTE REGIONE CAMPANIA

**R**INGRAZIO I GRUPPI parlamentari per averci offerto questa occasione di confronto. È la prima volta anche per me che partecipo ad un confronto di merito sui temi dell'autonomia. E vorrei subito segnalare la nostra responsabilità rispetto a queste tematiche

rispetto al valore, le opportunità che contengono, ma anche i pericoli collegati. Abbiamo sbagliato a rincorrere la Lega. Né abbiamo guadagnato niente sulla riforma del Titolo V. Abbiamo sbagliato. Abbiamo finito per legittimare una spinta scapigliata, irresponsabile, non di merito, sulla quale noi dobbiamo invece ancorare e aprire la discussione sull'autonomia differenziata.

La prima cosa che colpisce è l'accelerazione irresponsabile da parte delle forze di governo. Si mette in discussione l'unità dello Stato italiano e il destino del Mezzogiorno come se stessimo parlando di quando deve cominciare la stagione venatoria. Ne stiamo parlando con la stessa leggerezza, la stessa banalizzazione dei problemi. Invece stiamo discutendo dell'unità del nostro Paese in un clima di distrazione e di banalizzazione dei problemi che è sconvolgente. La Campania aveva chiesto tre o quattro mesi fa di essere associata alla discussione che riguardava le Regioni che hanno chiesto l'autonomia differenziata. E lo ha fatto per una ragione molto semplice. Perché tutto quello che tocca il bilancio dello Stato, tutto quello che tocca il gettito fiscale, non può non avere una ricaduta sull'insieme del sistema regionale. Almeno una occasione di verifica collettiva era indispensabile. Non ha risposto nessuno. Dopo di che, la scorsa settimana abbiamo formalizzato la richiesta di autonomia differenziata per la Regione Campania, per equilibrare anche rispetto al Governo, le posizioni e per dare maggiore peso politico ad una posizione come quella sostanzialmente espressa dall'Emilia, che parta da alcuni principi irrinunciabili. Siamo arrivati al punto che la discussione ha finito per assumere un carattere "mistico". Il metodo che si voleva adoperare per approvare questa legge è quello adottato per la trattativa tra Stato e le confessioni religiose. Il nulla, veramente la follia totale. Allora la discussione deve interessare tutti. Perché si parte da una frottola che stanno raccontando, "noi non togliamo un euro!". Come non togliete un euro? Voi chiedete una compartecipazione al gettito fiscale e

non togliete un euro? Il bilancio è unitario, finiamola con queste frottole. Capisco che è complicato con gente che vuole «ragionare a 370 gradi». Tu Stefano (Bonaccini) hai fatto un lungo percorso consultivo, noi siamo più modesti dal punto di vista della ricchezza democratica. Se mi mettevo a consultare tutti quanti, buonanotte! Noi abbiamo proceduto in maniera un po' più rapida. Noi dobbiamo stare attenti perché se andiamo avanti su questa strada si rompe l'Italia, non si scherza più e per quello che mi riguarda si rompe anche il Partito democratico.

Capiamoci fino in fondo, perché c'è ragione di esistenza per un partito nazionale se questo partito nazionale raccoglie i problemi, le domande e le sofferenze di tutto il Paese. Non è uno scandalo. In Germania abbiamo la CSU CDU... si può fare tutto. L'importante è che noi troviamo per la prima volta una discussione unitaria per avere una posizione del Partito democratico non imbarazzante.

Io accentuerei un primo dato che mi pare sia completamente assente. Stiamo parlando di autonomia differenziata in termini mercantili, da bottegai, parliamo di unità nazionale come se facessimo una operazione di ragioneria, di computisteria. Stiamo parlando dell'Italia, stiamo parlando dell'unità nazionale cioè di qualcosa che va al di là dei numeri. Al di là del mercato e delle contrattazioni, stiamo parlando del senso di una storia che ha coinvolto intere generazioni nei secoli. La prima cosa che dobbiamo fare è trasportare questo discorso sul piano dei valori storico ideali: l'Italia non è più l'Italia se nell'Italia non c'è Milano e non c'è Napoli, con tutti i guai di Napoli. L'Italia è l'Italia perché c'è questa ricchezza, perché ci sono questi filoni culturali che hanno dato vita con secoli di ritardo ad un Paese. Noi probabilmente siamo diventati una patria, una nazione, meno di un secolo fa, nella prima guerra mondiale, quando avevamo i braccianti ed i contadini meridionali che venivano mandati al fronte e che non sapevano nemmeno dove fosse. A volte mi commuovo, come quando a volte andavo a Jesolo a passare

un po' di ferie e vedevo i cippi con i nomi dei nostri caduti, poveri cristi meridionali. Allora abbiamo cementato l'unità di questo Paese. Poi, ma meno, durante la Resistenza. La Prima Guerra Mondiale è stato il punto di creazione di un popolo. Qui stiamo ragionando dello smantellamento di questi valori come se niente fosse. Allora cominciamo a dire che noi siamo il Partito democratico, quindi per noi l'Italia è l'Italia se c'è Manzoni, se c'è Cattaneo, se c'è il dinamismo e l'efficienza di Milano. Ma anche se c'è il teatro, la filosofia e l'umanesimo di Napoli, altrimenti non è più l'Italia, è un'altra cosa. Possiamo diventare una piccola Baviera, una piccola Olanda, ma dobbiamo sapere che non contiamo più niente né in Europa né nel mondo.

Primo punto: recuperare il valore storico ideale è anche una delle radici che dà senso ad un Partito democratico, ad un partito nazionale in grado di parlare all'insieme del nostro paese, non una accozzaglia di bottegai che cercano di contrattare. Noi siamo partiti in Campania come sostanzialmente hanno fatto Stefano Bonaccini e Catuscia Marini dalle due domande di fondo. Per voi l'unità nazionale è un valore sacro di fondo sì o no? L'obiettivo di eliminare il divario di infrastrutture e servizi di cultura tra Nord e Sud rimane un obiettivo prioritario del Paese sì o no? A partire dalla risposta che diamo a queste due domande ragioniamo su tutto. Ma a partire da queste risposte. Noi non dobbiamo chiuderci. Noi dobbiamo accettare la sfida, sia perché i livelli di centralizzazione in alcuni campi sono diventati insopportabili, sia perché dobbiamo spiegare l'interesse che ha il Nord all'unità dell'Italia così come abbia interesse a tenere agganciato il Sud ad un processo di sviluppo. Perché se si immagina un Paese che va avanti in un suo pezzo che va verso l'Europa e poi un Sud che si avvia verso un destino di degrado e di impoverimento, di dimezzamento della popolazione entro il 2050; se continuano questi flussi migratori di giovani dal Sud al Nord, non si salva neanche l'Italia. Che facciamo la linea gotica di nuovo? Ma è chiaro che avremo masse

di disperati che si riverseranno anche sul Nord. Ma soprattutto l'industria del Nord è interessata ad avere un mercato di 20 milioni di persone che è coperto al 70% da imprese del Centro Nord? È una cosa interessante e per chi ha più prospettiva, è interessante avere una piattaforma logistica nel cuore del Mediterraneo in grado di guardare ai paesi della fascia Nord dell'Africa che sono paesi che avranno tassi di sviluppo straordinario e un raddoppio della popolazione nell'arco di un ventennio. Dobbiamo ragionare in termini di prospettiva e non tornare a beghe di municipio mentre sta cambiando il mondo e c'è uno scontro di egemonia tra Stati Uniti e Cina rispetto al quale rischiamo di essere cancellati come Europa, figuriamoci come piccole enclave avanzate di singoli stati. La linea di marcia è già tracciata rispetto a queste due domande.

L'articolo 3 della Costituzione e l'articolo 119. L'articolo 3: lo Stato si impegna a rimuovere le cause di disegualianza fra gli individui. L'articolo 119: autonomia differenziata, autonomia fiscale per quanto possibile nei limiti che abbiamo detto ma fondo perequativo e fondo di coesione nazionale. Ci sono due cose che mancano nella narrazione dei nostri amici della Lega. Allora la sfida dell'efficienza parte da qui, dall'articolo 119. Tutte le forme di autonomia possibili ed immaginabili ma insieme ad un fondo di perequazione e un fondo di coesione, che per altro è stato ridotto di 800 milioni di euro dall'ultima legge Finanziaria. Entro queste linee noi possiamo muoverci in maniera unitaria e per quello che ci riguarda in maniera non distruttiva del nostro Paese, perché la sfida dell'efficienza va accettata. Perché gli elementi di centralizzazione che sono cresciuti in questi anni sono davvero impressionanti anche per colpa nostra. Noi abbiamo contribuito a mettere in ginocchio il sistema delle autonomie locali. Lo dico ai Gruppi parlamentari. Abbiamo avuto un po' atteggiamenti furbeschi. Scarichiamo sui territori. Ci siamo ridotti al punto che non ci sono i soldi per fare le manutenzioni ordinarie e anche qui si è determinata una

totale divaricazione tra Nord e Sud. Abbiamo i residui attivi nell'80, 90 per cento dei Comuni del Nord, al Sud non c'è più niente. Abbiamo centralizzato, obbligando i Comuni a fare la trimestrale di cassa, cioè a perdersi nelle scartoffie. Ogni tre mesi bisognava controllare i flussi in entrate e in uscita, per ultimo abbiamo deciso che i Comuni devono accantonare un fondo equivalente ai crediti difficilmente esigibili, le multe, cioè abbiamo paralizzato i bilanci per quel poco che avevano dei Comuni del Sud. Oggi non c'è più un euro. È chiaro che dobbiamo reagire e quindi dire senza imbarazzo che noi vogliamo rimuovere gli elementi di centralizzazione che hanno pesato sui territori, sul sistema delle autonomie, sulle Regioni. Facendo gli esempi e collegandoci da questo punto di vista, ma in maniera più concreta, alle forze produttive, al mondo del lavoro che abbiamo nelle Regioni. Mi rendo conto dell'onda politica che ha rischiato di travolgere anche noi in un certo momento del dibattito pubblico. Io credo che dobbiamo partire da una operazione verità. Una volta che abbiamo comunicato che abbiamo accettato la sfida dell'efficienza, non abbiamo da difendere lo *status quo*. Partiamo da una operazione verità. Noi vogliamo la spesa storica. Fermi un attimo! La spesa storica significa cristallizzare la divaricazione tra Nord e Sud. Poi ci sono elementi contraddittori. Parto dalla Campania e vi faccio un esempio: il Comune di Napoli è il Comune che riceve in Italia più di tutti gli 8000 Comuni come trasferimenti dello Stato. Probabilmente non vi è nota questa informazione. Questa cosa a me viene puntata addosso ogni volta che devo andare a fare qualche trattativa o dibattito. Nel 2018 il Comune di Napoli ha percepito 362 euro pro capite di trasferimenti, i più alti d'Italia. Il Comune di Roma, la Capitale, 260, cento euro in meno, Palermo 214, Bologna 149 Bari 146, Milano 45 euro pro capite. I servizi dei Comuni sono gli stessi, avendo questo livello di trasferimenti ci ritroviamo con un Comune che dopo aver percepito un miliardo e 300 milioni da parte dello Stato per

risanare i suoi conti è riuscito ad accumulare un altro miliardo e 700 milioni di euro di debiti. Ora dico che se ci presentiamo in questo modo a qualunque livello nazionale di trattativa credo che non ci fanno neanche entrare. Quindi io sto cercando di impegnare tutte le mie forze per spiegare che c'è una distinzione tra i diversi livelli istituzionali anche perché questa mattina il sindaco di Napoli ci ha comunicato che entro l'anno fa partire un referendum per fare di Napoli una città autonoma, tipo Washington, e che dopo questo referendum farà partire la nascita della criptomoneta del Comune di Napoli. Questo vi rende chiaro perché ho detto qualche giorno che la riforma più urgente in Italia non è quella federale ma è la riapertura dei manicomi. Assolutamente è la priorità assoluta. Poi abbiamo nello stesso territorio la Regione Campania che rispetto alla spesa storica è la Regione che riceve di meno in Italia nel riparto del fondo sanitario nazionale e che in relazione al riparto della spesa pubblica allargata: riceve pro capite 10.800 euro rispetto ai 14.900 del Centro-Nord. Allora noi dobbiamo fare una operazione verità. Le cifre che sono state fornite devono diventare cifre pubbliche. È nostro compito semplificare l'informazione, prendere gli elementi essenziali, ma i cittadini italiani hanno il dovere di partecipare e di conoscere la situazione. Operazione verità significa che chi sbaglia, Nord o Sud, e se ci sono elementi di cialtroneria, di cattiva amministrazione al Sud, noi siamo i più interessati a cancellarla se vogliamo essere credibili ai tavoli di trattativa nazionale. Però è evidente che nel complesso la spesa storica fotografa una situazione che penalizza fortemente il Sud. Qui noi abbiamo avuto storicamente un problema di rapporto anche con gli amici del Centro e del Nord, faccio un esempio con gli asili nido. L'Emilia Romagna è all'avanguardia in Italia e in Europa per la rete degli asili nido. Tasso di copertura nella fascia da 0 a 3 anni di quasi il 30%. Nel Sud, tranne in una nobile città che si chiama casualmente Salerno, che ha quasi la stessa

fascia di copertura, abbiamo una situazione drammatica, come è stato evidenziato dai dati. Allora qui sempre nell'ambito operazione verità io non mi sento di dire alle Regioni che hanno dimostrato capacità amministrativa, bravura, sensibilità sociale, «ti penalizzo perché prendi più soldi perché hai realizzato più asili». Credo che il lavoro fatto vada rispettato. Dico semplicemente che nell'ambito del fondo di perequazione debbano essere messe a disposizione di chi è indietro le risorse necessarie ed equivalenti a raggiungere lo standard, ma adottando un criterio di premialità e di penalità. Ti do una mano ad andare avanti e, se non sei capace, o te li tolgo o ti commissario. Questo è il ragionamento anche da fare con gli amici, perché è un ragionamento onesto, rispettoso anche delle eccellenze che sono in campo e non compiacente con chi nel Sud continua a fare porcherie clientelari o demagogia o lamentazioni continue. Secondo, io partirei, prima di prendere decisioni, con la definizione dei fabbisogni standard. Io faccio fatica a capire come si possa andare avanti diversamente. Definiamo i fabbisogni standard e conseguentemente i costi standard, aggiungendo poi due cose semplici: il fondo di perequazione e il fondo di coesione. Punto. Sarei addirittura per semplificare la griglia dei criteri se il lavoro è andato avanti, chiudiamolo. Ma per il fabbisogno standard adottiamo tre o quattro criteri, ma chiudiamola qui! Perché non saremo mai in grado di coprire le esigenze di un territorio enormemente diversificato. Ma già mi basterebbe questa operazione per arrivare a dire a tutta Italia: le stesse risorse per ogni cittadino italiano dal Piemonte alla Sicilia, fondo di perequazione, fondo di coesione e poi premialità e penalità. Io credo che su questa linea noi possiamo trovare non solo l'Emilia, come era ampiamente prevedibile, ma mi permetto anche di dire che troviamo tante realtà soprattutto nell'area lombarda. Io mi rifiuto di credere che Milano, per la sua storia civile, per quello che ha svolto come ruolo nazionale nel processo risorgimentale, per i suoi filoni culturali, per una società civile aperta, per

un mondo religioso aperto, possa essere insensibile o indifferente a questo tipo di ragionamento. Magari gli amici del Veneto sono un po' più ruspanti. Ma Milano no. Io credo che su questa linea noi ritroviamo la gran parte della società civile del mondo produttivo della Lombardia, possiamo trovare una linea di intesa. Per quelle che sono le mie relazioni con tante componenti leghiste al di là di quello che va in giro con i giubbini di pelle, è gente di buon senso che ha spirito nazionale. Non andare avanti se non definiamo questi punti di partenza: fabbisogni standard, costi standard. Io ragiono soprattutto rispetto alla bozza del 28 febbraio 2018 che non ho letto. Mi sono appeso alla richiesta dell'Emilia Romagna per formulare la mia richiesta di autonomia differenziata, per non perdere tempo. Mica potevo fare la discussione che avete fatto voi per un anno e mezzo. Credo che quello che possiamo fare da subito è il decentramento delle funzioni amministrative e azioni volte al superamento dei nodi burocratici che sono veramente insopportabili. Io farei proprio l'elenco di quello che dobbiamo cambiare. Io considero una violenza intollerabile il fatto che per avere una valutazione ambientale, per fare l'escavo della sabbia di un porto, dobbiamo perdere due, tre, quattro anni. È una cosa intollerabile. La Vas, l'analisi strategica etc. E basta. Cioè la Regione può fare tranquillamente l'analisi della sabbia che abbiamo sui fondali marini. Abbiamo avuto una prescrizione di portare a dieci miglia dal porto la sabbia pulita che stiamo scavando, con il vincolo di non superare una stratificazione superiore ai 5 centimetri di altezza. Voi vi domanderete chi andrà mai a controllare se sono 5 o 5 centimetri e mezzo a 10 miglia di distanza. Ma al Ministero dell'Ambiente hanno deciso che deve essere così. È il quarto anno. Queste cose vanno smantellate da subito. Spieghiamo sempre ai nostri amici del nord che è preferibile partire così con i piedi per terra ed avere risultati concreti piuttosto che avventurarci in un grande percorso di riforma istituzionale dietro al quale c'è sicuramente

un ricorso alla Corte Costituzionale, che farà, tanto per cominciare, sicuramente la Regione Campania. Perché viene violato un articolo della Costituzione. Noi abbiamo fatto una riforma, quella delle provincie, che dal mio punto di vista è stata un disastro per l'inefficienza che ha determinato e per l'incentivo al trasformismo politico che soprattutto al Sud è stato impressionante. Un mercato di voti, l'ira di Dio. È andata come è andata. Provate ad immaginare una riforma delle relazioni tra Stato e Regioni, una modifica costituzionale di questa complessità. Non la finiamo più, diciamolo alle forze produttive: vi stanno prendendo in giro. Compartecipazione al gettito, e qui la dottoressa Goretti credo abbia detto cose chiarissime. Che cosa significa? Cioè anche nella bozza del 28 febbraio si stabilisce in pratica come variabile indipendente il gettito destinato a Lombardia e Veneto. Se c'è una crisi fiscale bisogna fare una manovra fiscale, quello rimane intatto. Ma non è possibile. Se decidiamo di compartecipare nella misura del 10% per tutte le Regioni, già questo determina una divaricazione tra Nord e Sud: perché a Milano abbiamo un reddito procapite di 32 mila euro, la media meridionale è esattamente la metà, 16 mila euro. Se mi dai il 10%, a Milano sono 3.200 euro procapite a Napoli sono 1.600 e quindi, chi recupera questo gap? Allora qui dobbiamo capirci perché il rischio è di avere un percorso per cui chi è avanti continua ad andare avanti, chi è indietro sprofonda. E ripeto se abbiamo un processo di degrado che continua nel Sud non si salva nessuno. Già abbiamo pezzi interi di territorio del Nord che sono nelle mani della 'ndrangheta. Più modestamente nel litorale laziale nelle mani della camorra. Compartecipazione al gettito, certezza degli investimenti. Stefano (*Bonaccini, ndr*), siamo assolutamente d'accordo sulla necessità di avere una certezza nella programmazione. Nella bozza viene detta anche un'altra cosa. La certezza delle risorse per le infrastrutture prendendo queste risorse nel fondo nazionale per gli investimenti. Questa è un'altra cosa che non

va bene. Lavoro. Qui mi colpisce la cosa. Noi ovviamente siamo impegnati nelle politiche per il lavoro con incentivi. Va benissimo. Va meno bene il fatto che le Regioni si carichino le politiche attive e le politiche passive non si sa chi. In Campania avevamo due anni e mezzo fa 200 mila lavoratori privi di ogni ammortizzatore sociale, cioè che avevano perso tutto. Io mantengo il mio bilancio in equilibrio poi, se devo fare un po' di assunzioni, se devo rafforzare il personale in alcuni reparti, devo poterlo fare. Oggi non possiamo farlo. Abbiamo dei vincoli specifici che non riguardano il vincolo di bilancio, per non parlare dell'elemento di centralizzazione del tutto immotivato che rimane. Il Ministro Grillo ci dice che noi dobbiamo ragionare sul commissariamento. La Regione Campania ha cinque anni di bilancio attivo nella sanità campana e ha raggiunto i 163 punti della griglia LEA. Quindi commissariare chi? Sulla base di quale motivo se non sulla base di un intento di squadrisimo politico. Perché nella storia italiana questi atteggiamenti si chiamano così. Allora la questione è aperta, vedremo di discuterla nelle prossime settimane, ma che sia chiaro, non c'è più nessun motivo per avere il commissariamento e per riprenderci la nostra autonomia per il lavoro che abbiamo fatto. Siamo stati degli irresponsabili perché se accumulati 9 miliardi di euro di debiti è giusto che ti commissariano, non è giusto continuare questa solfa se hai risanato il bilancio. Se qualcuno si vuole accomodare, perché ovviamente non stiamo lavorando né in Emilia, né a Bolzano, né a Treviso, noi abbiamo bisogno ormai non dei medici o dei primari ma degli entomologici, insetti, formiche, blatte, provate ad immaginare un ospedale che è nelle mani di due infermieri, arriva un primario che dice «guardate dovete ripulire questa sala». «No, fermo, dove vai? dobbiamo aspettare i rappresentanti sindacali». Siamo a questo per non farsi spostare di turno. Poi sempre in quello stesso ospedale c'è uno che gestisce il bar da 15 anni senza gara. È un ristorante dentro l'ospedale dove si fanno le riunioni dei clan camorristici della zona... «Dove ci

vediamo? All'ospedale». Se qualcuno si vuole accomodare venga. Stiamo facendo questo lavoro e quindi abbiamo bisogno di procedere in maniera seria, le cose di flessibilità che abbiamo chiesto credo che siano assolutamente ragionevoli, l'idea però che c'è nel documento del 28 febbraio, che si fanno lavori di specializzazione al di là delle scuole di specializzazione, che si può assumere personale a tempo determinato che poi può confluire nel sistema sanitario regionale solo con una evidenza pubblica, e no! questa è un'altra cosa. Questo rischia di cambiare l'offerta fra Regione e Regione. E anche la mobilità passiva, diversamente da quello che dice l'amico Zaia, non è un titolo di merito perché noi paghiamo 300 milioni di euro, non è che quelli che vanno là (al nord, ndr) vanno gratis, li paga la Campania. E quindi, paradossalmente, teniamo in piedi alcuni sistemi sanitari del Nord con i soldi del Sud. E d'altra parte con 13.500 dipendenti in meno sfido chiunque a tenere in piedi un sistema sanitario. È già stato un miracolo quello che abbiamo fatto e i punti di eccellenza che abbiamo realizzato.

Ultima cosa, la scuola. Qui davvero dobbiamo fare una battaglia di principio. Come si fa a toccare la scuola? Se c'è una cosa che rappresenta l'anima di paese, che costruisce in permanenza l'unità del Paese, è il sistema scolastico. Qui davvero dobbiamo fare muro. L'assunzione e la regionalizzazione. Questo no. E sono ultra convinto che troviamo accanto a noi persone per bene oltre che i docenti del Sud, perché quella bozza prefigura anche una differenziazione salariale perché in Veneto si immagina di finanziare autonomamente anche dei programmi come dire, personali, per cui rischi che hai al Nord 300, 400 euro in più, innescando in tal modo un altro processo di emigrazione dal Sud al Nord.

Infine sull'Europa. Ho letto qualcosa che mi ha fatto venire i brividi. Nella bozza del 28 febbraio c'è una previsione sulla base della quale le Regioni interessate possono trattate con l'Unione europea per modificare le normative europee. Questo è un altro elemento di cui dobbiamo

assolutamente liberarci. Le Regioni non sono uno Stato nello Stato, hanno pari dignità costituzionale per la modifica del titolo V, ma lo Stato italiano è uno, e con l'Unione europea tratta l'Italia, non tratta né il Veneto né la Lombardia né la Campania. Tratta l'Italia.

Veramente vi ringrazio per l'occasione e per i contributi che sono arrivati dagli esperti per darci una piattaforma seria, di sfida, di accettazione della sfida, ma rispettosa dei valori fondamentali del nostro Paese.





Stampato dalla Tipografia  
del Senato della Repubblica.

Pubblicazione a cura e a spese del Gruppo Pd Senato

Finito di stampare il 16 maggio 2019