

Il regionalismo differenziato: sviluppo ed equità

(SVIMEZ - 7 MAGGIO 2019)

1. La fotografia dell'Italia all'indomani della crisi che l'Italia ha attraversato tra il 2008 e il 2013 è quella di un paese che ha visto accentuarsi il tradizionale dualismo tra il Mezzogiorno e il resto del paese. Il PIL dell'area che era, nel 2008, pari al 23,51% del totale nazionale si è ridotto, nel 2017, al 22,27%, accentuando una tendenza alla flessione rispetto ai valori di inizio secolo (il 24,04 nel 2002). Analoga tendenza si registra nella dinamica della popolazione: dall'iniziale 35,98% (nel 2002) si passa, attraverso il 34,93 (nel 2008) al 34,37 (nel 2017), evidenziando oltre al calo della dinamica naturale anche una ripresa dei flussi migratori che coinvolge prevalentemente la popolazione più giovane e, in particolare, quella più scolarizzata. Emerge l'inefficacia delle politiche meridionaliste. Si è aperta nello stesso tempo l'iniziativa per una prima applicazione delle norme in materia di autonomia differenziata, prevista dall'articolo 116, 3° comma della Costituzione che (promossa dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) ha aperto una discussione sui rischi di "rottura" della solidarietà.

Come era inevitabile il coesistere di due temi (la riapertura della forbice tra il Mezzogiorno e il resto del paese e la rivendicazione di tre delle Regioni più ricche del paese) ha comportato una discussione circa le scelte più utili per realizzare, insieme, maggiore crescita e maggiore equità. Ancora una volta emerge una tendenza neocentralista (che si richiama, in particolare, ai successi della prima fase dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno) contro un'opzione più favorevole ad un compiuto impianto regionalista.

2. È facile concordare sul fatto che, come risulta dai dati, ci sono solo due fasi nella ormai lunga storia delle politiche di intervento nel Mezzogiorno nelle quali lo sviluppo di quest'area supera quello medio del paese. Il primo, e il più significativo per durata e intensità, è quello segnato dalle politiche della Cassa per il Mezzogiorno negli anni '50 e nei primi anni '60 dello scorso secolo. Il secondo coincide con le politiche del centro sinistra nelle legislature 1996/2001 e **2013/2017**. Occorre comprendere il perché.

La fase di maggior successo della politica della Cassa per il Mezzogiorno è, non casualmente, quella iniziale, caratterizzata da poche, grandi, scelte volte alla realizzazione di fondamentali servizi pubblici (acqua, servizi igienico-sanitari, strade, energia, comunicazioni) con adeguamento delle aree meridionali agli standard di quelle più moderne del paese. Si trattava, per così dire, di una fase di "inseguimento", percorrendo, e copiando, percorsi noti e sperimentati. La funzione di "servizio" e di modernizzazione di simili scelte era difficilmente contestabile e il ruolo di integrazione svolto dalle tecnostrutture della Cassa rispetto agli esili apparati amministrativi delle amministrazioni locali del Mezzogiorno (e anche alla gracile struttura delle principali aziende meridionali operanti nel campo delle opere pubbliche) si rivelò talmente utile da essere difficilmente contestabile. Difficilmente si sarebbe potuto contrapporre, in assenza delle Regioni, un adeguato modello di intervento locale. Solo in Sardegna, nel campo delle acque, l'Ente Autonomo del Flumendosa assunse un ruolo analogo di progettazione-costruzione. Non è casuale che, quando la Cassa si avventurò nel campo della programmazione industriale, essenziale per completare la gamma delle politiche di sviluppo, mentre vi fu successo nella progettazione/costruzione di grandi "poli di base" (petrolchimici, siderurgici, di metallurgia dei non ferrosi) vi fu un totale fallimento nella politica di verticalizzazione, perché non vi fu il coinvolgimento attivo delle energie economiche locali.

Non è privo di significato però che in quella fase due Regioni del Mezzogiorno abbiano fatto registrare tassi di sviluppo significativamente superiori non solo a quelli nazionali ma anche a quelli del Mezzogiorno nel suo complesso: si tratta dell'Abruzzo e della Sardegna. In Sardegna quel divario può essere spiegato con la mobilitazione, istituzionale e sociale, determinata dal movimento volto ad attuare l'articolo 13 dello Statuto regionale, quello che prevede la realizzazione, d'intesa tra Stato e Regione, di "un piano organico di sviluppo economico e sociale". Avanzo l'ipotesi che lo sviluppo in Abruzzo possa essere stato accelerato dal coinvolgimento del sistema delle imprese locali nel cosiddetto "modello adriatico". In entrambi i casi una sinergia tra "impulso centralizzato" e partecipazione/responsabilità regionale che coinvolgeva, in vario modo istituzioni e forze sociali locali.

Il secondo periodo, più breve e, quantitativamente, meno significativo, è caratterizzato dall'introduzione (con la legge 662/1996, art. 2, comma 2013 e segg.) di un organico sistema di norme sulla programmazione degli investimenti, in sostituzione di quelle che, con nomi e obiettivi talora diversi, avevano governato l'intervento straordinario. La Programmazione negoziata, prendendo atto della molteplicità di iniziative che, dopo la crisi finanziaria dell'inizio degli anni '90, avevano puntato alla responsabilizzazione degli enti locali (e che culmineranno con la riforma del titolo V della II parte della Costituzione), fondava la programmazione regionale sull'Intesa istituzionale di programma, un "accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegna(va)no a collaborare, sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati". Si prevedeva che la realizzazione dell'Intesa (accordo politico tra i diversi livelli di governo) fosse resa operativa attraverso Accordi di Programma Quadro "come tale intendendosi gli accordi con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati ... in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati." Gli accordi regolavano "1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati." L'accordo di programma quadro era vincolante per tutti i soggetti che vi partecipavano. In linea di massima il ruolo di soggetto attuatore era attribuito, in prima istanza, all'Amministrazione regionale, salvo diversa attribuzione in caso di inadempimenti. Il Patto territoriale era, in tale quadro sistemico, uno strumento del tutto marginale. Anche in quella fase la dinamica dello sviluppo della Sardegna è superiore a quella media nazionale perché agli stimoli della politica nazionale si sommano quelli della specifica politica regionale (Tabella A).

Dopo una fase iniziale (1999-2000) che vide la sottoscrizione di 20 Intese istituzionali, l'istituto fu rapidamente abbandonato cedendo alle resistenze delle amministrazioni centrali, che mal sopportavano la riduzione delle competenze gestionali in fase di attuazione. Le Amministrazioni regionale venivano tacitate con la prospettiva, in una logica di frantumazione della Repubblica, di un più rilevante trasferimento di poteri esclusivi, la cosiddetta "devolution", poi travolta dal referendum costituzionale del 2006.

Solo nell'ultima fase del governo Renzi e con il Governo Gentiloni, quell'ispirazione fu ripresa con la stipula dei "patti per lo sviluppo", caratterizzati da un'iniziativa centrale e da un coinvolgimento delle amministrazioni regionali e delle città metropolitane (nel frattempo costituite). A un indice di sviluppo del PIL pari al 3% nel Centro Nord corrisponde un indice del 3,5% nel Mezzogiorno.

Il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali non faceva, naturalmente, venir meno la responsabilità delle amministrazioni centrali, impegnate a garantire un orientamento complessivo sulle priorità dei grandi filoni di intervento, lo stanziamento di adeguate risorse nel bilancio ordinario dello Stato e l'eventuale esercizio, in caso di inadempienze, dei poteri sostitutivi. I risultati sono stati, in entrambi i periodi, significativi.

2. Sarebbe errato, peraltro, attribuire solo ad una cattiva volontà politica del centro destra la responsabilità del fallimento della 2° fase delle politiche meridionalistiche.

Occorre risalire alle radici più lontane e all'insufficienza delle norme che, a partire dal 1970, hanno regolato l'intervento straordinario senza tener conto della rilevante novità istituzionale rappresentata dall'affiancamento ai poteri legislativi dello Stato di quelli delle Regioni, come conseguenza dell'insediamento, in quell'anno, dei Consigli delle regioni a statuto ordinario.

Occorre riconoscere che quella riforma è nata male e si è sviluppata peggio, sino ai tentativi di correzione (a partire dall'inizio degli anni '90 dello scorso secolo), motivati, però, più che dall'esigenza di superare i limiti dell'impianto istituzionale, da quella di intervenire sulla drammatica crisi finanziaria.

Il principale difetto dell'impianto originario consisteva nella assegnazione al nuovo livello di governo (le Regioni) di una molteplicità di competenze in materia di legislazione di spesa senza l'attribuzione di corrispondenti poteri, e responsabilità, per l'acquisizione autonoma delle risorse necessarie a garantire gli equilibri di bilancio. Anzi, al contrario, con la riforma fiscale in attuazione della delega del 1972, l'intero sistema di finanziamento dei livelli di governo regionali e locali fu garantito da trasferimenti di finanza derivata. Alla mancata istituzione di tributi regionali si accompagnò l'eliminazione dei principali tributi comunali.

Derivava da un simile "disaccoppiamento" di competenze una torsione, quasi inevitabile, dell'attenzione delle amministrazioni regionali e locali verso gli obiettivi di spesa, risolvendo il problema del reperimento delle risorse necessarie con la rivendicazione di maggiori trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, titolare pressoché esclusivo della manovra fiscale. Da qui un effetto perverso sugli equilibri della finanza pubblica, con le origini anche di un rilevante "debito commerciale" (il termine "elegante" con il quale si definivano i debiti non pagati delle amministrazioni periferiche cresciuti a dismisura, soprattutto dopo l'assegnazione delle competenze in materia sanitaria).

Gli effetti perversi sul terreno finanziario di questa impropria ripartizione di poteri sono stati ulteriormente accentuati da due scelte caratterizzanti le riforme istituzionali dell'ultimo decennio del XX secolo: il rafforzamento del rapporto tra gli amministratori locali e regionali e i rispettivi cittadini determinato dall'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Regioni; il conferimento di ulteriori poteri di spesa ai livelli regionali e locali di governo attraverso deleghe amministrative, successivamente consolidate dalla riforma costituzionale del Titolo V.

Da un simile assetto di poteri discendeva una ripartizione di ruoli tra periferia e centro nella quale la “periferia” attribuiva a se stessa il ruolo di rispondere alle domande, in termini di spesa (tutte urgenti e non rinviabili), dei cittadini e assegnava al “centro” quello di provvedere a un adeguato trasferimento di risorse. Il “centro”, dal suo canto, si attribuiva il ruolo di garante esclusivo degli equilibri di bilancio, spesso realizzati attraverso tagli dei trasferimenti e/o (a partire da una certa fase) il conferimento ai poteri locali del diritto ad incrementare i prelievi fiscali diretti. Da queste incertezze, e contraddizioni, è determinato il risultato delle politiche meridionalistiche degli ultimi decenni.

2. Partendo da una simile analisi sembrerebbe che l’iniziativa in corso per il conferimento di maggiori competenze alle regioni ordinarie a norma dell’articolo 116, 3° comma della Costituzione¹ non solo sia coerente con l’impostazione complessiva del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, che tende a coinvolgere tutti i soggetti istituzionali nella decisione e gestione delle politiche complessive della Repubblica, in un’impostazione di “federalismo cooperativo e solidale”, ma sia anche la più adeguata a garantire un maggiore e più equilibrato sviluppo del paese.

In realtà non è così. Il processo di applicazione dell’articolo 116, 3° comma, della Costituzione, infatti, non si sviluppa giusto senso ma rischia di determinare l’acquisizione di privilegi e di aprire una prospettiva di “federalismo competitivo”, ponendo problemi relativi non solo agli equilibri di bilancio e all’assetto efficiente della pubblica amministrazione ma anche alla forma della Repubblica.

L’insistenza con la quale alcune delle Regioni promotrici di un’intesa per l’attuazione di quell’articolo hanno collegato la loro iniziativa alla riduzione del cosiddetto “residuo fiscale” ha portato quasi tutti coloro che si sono occupati dei successivi documenti prodotti (dai preaccordi siglati sul finire della precedente legislatura ai documenti elaborati nella legislatura in corso, di cui emergono preoccupanti, e contraddittorie, anticipazioni) a un atteggiamento critico, con la concentrazione dell’attenzione, in particolare, sulle modalità scelte per finanziare tali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (e sull’entità dei conseguenti finanziamenti), ponendo in secondo piano l’esame del nuovo assetto istituzionale che da tale dislocazione di poteri sarebbe derivato. Proprio dalla ripartizione delle competenze prospettata in tali documenti, possono, invece, derivare i maggiori guasti all’assetto della “Repubblica, una e indivisibile”, di cui all’articolo 5 della Costituzione.

3. Da una simile affermazione non discende, naturalmente, che non ci sia da preoccuparsi di accordi che dovrebbero muoversi “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119” della Costituzione e che, invece, sono ispirati dalla pretesa di riequilibrare il livello della spesa pubblica (superando un presunto svantaggio del Centro Nord) e di commisurare l’assegnazione di risorse, destinate a garantire il godimento dei diritti e la politica di investimenti, al livello delle entrate fiscali riscosse su ciascun territorio (maggiori diritti e maggiori risorse per lo sviluppo per chi ha maggior reddito).² Si vuole soltanto sostenere che tale ipotesi è in palese contrasto con la realtà dei fatti e con puntuali disposizioni costituzionali. Vale la pena, comunque, di chiarire in via preliminare gli aspetti economico-finanziari partendo dai dati.

¹ “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”

² In un testo circolante, relativo alla Regione Veneto, tra le “richieste non accolte dai Ministeri o non ancora definite”, si legge (art. 5), a proposito delle risorse finanziarie, che esse dovranno essere commisurate a “fabbisogni standard, che dovranno essere determinati ... in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati sul territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli dei servizi”.

In teoria dall'assegnazione di ulteriori competenze alle regioni a statuto ordinario, a norma dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione, non dovrebbero derivare maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto la procedura dovrebbe comportare il semplice trasferimento delle risorse impiegate per gli interventi nelle materie interessate dal bilancio dello Stato a quello della Regione.

In realtà le trattative non si svolgono su questa linea. Già nella fase di svolgimento dei referendum indetti dalle Regioni Lombardia e Veneto si parlava dei poteri, il cui esercizio sarebbe dovuto passare dall'amministrazione statale a quella regionale, ma, invece di prospettare le nuove modalità di organizzazione e gestione delle attività (che avrebbero dovuto essere alla base della richiesta di trasferimento), si faceva intendere che la materia vera era l'incremento della spesa pubblica sul territorio, attraverso l'incremento della quota di compartecipazione ai grandi tributi erariali. Un'ambiguità di fondo in materia è rimasta anche negli accordi preliminari tra lo Stato e le tre Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, siglati alla vigilia delle elezioni del 2018.

I parametri che secondo le Regioni promotrici dovrebbero guidare la costruzione di nuovi equilibri di finanza pubblica, conseguenti all'applicazione dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione, sono fondamentalmente due: le entrate dovrebbero essere destinate ai territori in proporzione della quota in ciascuno di essi riscossa, le spese dovrebbero essere proporzionali alle entrate. Tale assetto è il risultato finale dell'immagine, costruita per anni, di un Mezzogiorno privilegiato da una spesa pubblica fuori controllo (e da un prelievo fiscale assai ridotto) e di un Centro-Nord con spesa pubblica inferiore (perché depredato dalle sue risorse).

Vale la pena di ricostruire, sulla base dei Conti Pubblici Territoriali, il trend di alcuni indicatori nel periodo 2008-2016, quello della crisi dalla quale l'Italia sta faticosamente uscendo.

Le tre Regioni che hanno firmato gli accordi preliminari rappresentavano, nel 2016, il 31,96% della popolazione totale (in crescita rispetto al 31,45% di inizio periodo), producevano il 40,48% del PIL (anche in questo caso in crescita rispetto all'iniziale 39,09%), garantivano il 39,37% delle entrate totali (in calo rispetto all'iniziale 40,02%). Sul loro territorio ricadeva il 32,38% della spesa primaria centrale (il 33,63% della spesa totale centrale, comprensiva degli interessi sul debito) e il 32,3% della spesa primaria totale (il 33,13% della spesa totale). Percentuali sempre superiori a quella della popolazione residente, anche per la spesa centrale, la cui ripartizione sul territorio dovrebbe essere ispirata a criteri di riequilibrio.

Da una prima osservazione di questi dati, soprattutto se si ha presente il clima nel quale si svolsero i due referendum (Lombardia e Veneto) antecedenti la sigla degli accordi preliminari, si resta colpiti dallo scarto tra la percentuale di entrate percepite sul territorio e quella della spesa pubblica contabilizzata sul medesimo territorio. Sembra confermata l'esigenza di operare per la riduzione del "residuo fiscale".

Ad un esame più attento risulta evidente, però, che la situazione è assai meno squilibrata e lo squilibrio non è, in ogni caso, quello che può apparire a prima vista.

Usando un indicatore sintetico (e rozzo), quale il rapporto tra il PIL complessivo di una Regione ed il prelievo (fiscale e contributivo) in essa realizzato si rileva che la percentuale del prelievo nelle tre Regioni interessate si colloca al di sotto di quella del PIL: essa è, infatti, inferiore di un punto (39,37% del prelievo totale, e, addirittura, solo il 28,8% del prelievo regionale e locale, contro il 40,48% del PIL) mentre nel Mezzogiorno è superiore di circa 1 punto (23,01 del prelievo totale, e ben il 34,67% di quello regionale e locale, contro 22,33% del PIL) e, sia pur di poco, nel residuo territorio del Centro Nord (37,62%, ma il 36,53% di quello regionale e locale, contro 37,19 del PIL). In relazione al fatto che il prelievo fiscale non è, genericamente, a carico di un territorio ma a carico

dei contribuenti che in esso risiedono, occorre ricordare che, nello stesso anno, il reddito pro capite nelle tre Regioni coinvolte nell'accordo era pari a 35.284 €, e, rispettivamente, pari a 30.717 € nella restante area del Centro Nord (87,06%) e a 18.118 € nel Mezzogiorno (51,35%).

Si tratta di un rapporto che segnala un evidente conflitto tra la politica fiscale vigente e la previsione dell'articolo 53 della Costituzione, a norma del quale "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva", e l'ulteriore prescrizione che "il sistema tributario (debba essere) informato a criteri di progressività." Occorrerebbe, dunque, cominciare a ragionare sul fatto che "residuo fiscale" esiste non quando si registra un differenziale in valore assoluto tra il prelievo e la spesa in un territorio ma quando lo si rileva tra il "prelievo realizzato" e il gettito che dovrebbe derivare da un "prelievo standard" (dalle entrate centrali, regionali e locali) informato alla "progressività" di cui all'articolo 53 della Costituzione.

Per quanto riguarda la dimensione della spesa pubblica essa andrebbe comparata, invece, se si volesse, anche in questo caso, utilizzare un solo indice aggregato, con la popolazione (in un'analisi più articolata occorrerebbe, naturalmente, considerare anche la ripartizione per età della popolazione, la dimensione territoriale e la configurazione orografica, la concentrazione/dispersione degli insediamenti, per delineare una convincente struttura dei servizi, con i relativi costi e fabbisogni standardizzati, a partire da quelli previsti all'articolo 117, 2° comma, lettera m, relativi alla sanità, alla scuola, alla rete di comunicazioni e di trasporti). Anche in questo caso lo scarto si rivela solo apparente in quanto la dimensione percentuale della spesa pubblica primaria nelle tre regioni interessate è lievemente superiore a quella della popolazione (32,30, contro 31,96%), mentre è nettamente inferiore nel Mezzogiorno (29,42 contro 34,96%, malgrado gli interventi straordinari, nazionali ed europei). La percentuale della spesa pubblica supera nettamente quella della popolazione nelle residue regioni del Centro Nord (38,28 contro 33,72%). Se, peraltro, si depura il dato di questa ripartizione dai valori relativi alla regione Lazio, nella quale si concentra, per motivi evidenti, una quota assai elevata della spesa pubblica delle Amministrazioni centrali, lo scarto, che pure permane, si riduce entro limiti più comprensibili, se lo si rapporta alla minore dimensione di alcune delle regioni di quest'area (24,00 contro 25,97). Le Tabelle allegate (alla lettera B) contengono una elaborazione di sintesi costruita partendo dalle serie storiche dei Conti Pubblici Territoriali.

Non sembra, dunque, sostenibile l'ipotesi che la rivendicazione dell'autonomia differenziata debba essere guidata dall'esigenza di riparare antichi squilibri. Occorre riprendere il discorso partendo dalla richiesta di un trasferimento di poteri motivata da specifiche vocazioni di un territorio e dall'esistenza di un progetto regionale/locale idoneo a fornire risposte, in materia di investimenti e di servizi, più adeguate (per qualità degli investimenti e dei servizi) rispetto a quelle garantite dalle amministrazioni centrali³.

4. Il trasferimento dei poteri, motivato in questo modo, si presenta assai complesso. La norma costituzionale è, infatti, molto estesa per quanto riguarda il possibile ventaglio di competenze ("Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n e s").

Muovendosi da tale formulazione le regioni Lombardia e Veneto hanno richiesto il trasferimento alle competenze esclusive della Regione del complesso delle materie ivi menzionate (includendo anche la "armonizzazione dei bilanci pubblici", trascurando il fatto che ciò non è possibile in quanto tale funzione, con

³ Nelle bozze di intesa sulla parte generale concordate tra l'attuale governo e le tre regioni (all'articolo 1, comma 2, identico nei tre testi circolanti) si legge, come motivazione assai generica, che "L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione ... e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo."

l'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 2012, è stata spostata dal comma 3 al comma 2 dell'articolo 117⁴ e non rientra tra le funzioni trasferibili a norma dell'articolo 116/3, che non è stato modificato).

Se le intese dovesse essere realizzate con l'ampiezza prospettata dalle regioni Lombardia e Veneto si otterrebbe, come primo, paradossale risultato, l'abrogazione (sia pur per due sole regioni) con una legge ordinaria, sia pur rafforzata, del 3° comma dell'articolo 117 della Costituzione. Altra discutibile conseguenza, qualora le richieste delle Regioni fossero accolte, sarebbe l'attribuzione della funzione di "coordinamento della finanza pubblica" alla loro competenza esclusiva. Si tratta di una ipotesi opposta a quella, pure assai discutibile, presente nella riforma costituzionale Renzi-Boschi (che prevedeva il trasferimento del "coordinamento della finanza pubblica", al 2° comma dell'articolo 117, tra le competenze esclusive dello Stato). È del tutto evidente, invece, che, nella riforma del 2001, l'inserimento del "coordinamento della finanza pubblica" tra le competenze concorrenti era funzionale alla realizzazione, attraverso la "leale cooperazione" tra i diversi livelli di governo, di un comune impegno, nella realizzazione del programma economico-istituzionale, tra i diversi livelli di governo e, conseguentemente, alla costruzione di una sinergia tra il bilancio dello Stato e quello delle Regioni e degli Enti locali. Non casualmente la legge 42 del 2009, che ha dato attuazione all'articolo 119, ha attribuito alla "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", composta in modo paritetico dai "rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo", il compito di "concorre(re) alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento" (articolo 5, comma 1, lettera a).

Naturalmente il fatto che, per la costruzione del DEF, si preveda una "leale cooperazione", ai fini di un'intesa, tra i diversi livelli di governo non può significare obbligo di pervenire all'intesa, con l'effetto di bloccare la presentazione della manovra di politica economica. Qualora all'intesa non si pervenga occorre richiamarsi alla legge costituzionale 3/2001 che stabilisce le procedure per sciogliere gli eventuali conflitti riguardanti "le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione" stabilendo che, se su un progetto di legge contenente "disposizioni (in tali materie) la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1 (con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali), abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti." In assenza del provvedimento di attuazione di tale disposizione, per la resistenza delle maggioranze parlamentari di volta in volta esistenti, si potrebbero attribuire tali competenze alla Conferenza Stato Regioni, richiedendo, in caso di mancato accordo, una specifica indicazione delle diverse posizioni e una votazione sui punti di dissenso, anche se non sarebbe utilizzabile lo strumento del voto qualificato.

5. Ma al di là di questi aspetti generali almeno altre due conseguenze, che potrebbero incidere negativamente sull'eguaglianza dei cittadini e sullo sviluppo del paese, derivano dalle modalità con le quali alcune Regioni rivendicano competenze esclusive sul blocco delle materie previste dall'articolo 116, 3° comma della Costituzione. Tutti i documenti resi noti prevedono che la determinazione dei costi delle competenze trasferite sia effettuata sulla base della spesa storica solo per un periodo transitorio per passare, entro tre anni, a trasferimenti fondati su fabbisogni standard (come sintesi di costi unitari e quantità/qualità di prestazioni standard). Già questa ipotesi pone un importante problema: è evidente che tale determinazione non potrà essere fatta riferendosi solo ai territori delle regioni interessate dagli accordi ma dovrà riguardare il complesso del territorio nazionale. Se si considera che, sinora, nella

⁴ Art. 117, comma 2, lettera e)

determinazione dei “fabbisogni standard” relativi alla spesa regionale e comunale, si è sbrigativamente assunta come dotazione standard la fotografia dei servizi storicamente forniti su ciascun territorio (con la conseguenza che, ad esempio, il fabbisogno standard di asili nido e scuole materne della Regione Emilia Romagna è pari ai migliori standard europei e quello della Regione Calabria è vicino a zero) si comprende quali difficoltà si presenteranno per la conclusione della transizione.

Dovrebbe essere evidente, invece, che se si guarda ai diritti dei cittadini, in particolare per quanto riguarda le prestazioni relativi ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁵, la quantificazione non dovrebbe avvenire prescindendo dalla determinazione di fabbisogni standard, intesi come obiettivi da perseguire per determinare una reale unificazione del paese. Questo pone l’ulteriore problema della definizione dei LEP in termini non solo quantitativi ma anche qualitativi. Come si conciliano, allora, con l’esistenza di tale garanzia, il trasferimento alla competenza esclusiva delle Regioni delle “norme generali sull’istruzione” e della “tutela della salute” e l’ulteriore previsione che “la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, (possa individuare) ... le disposizioni statali delle quali cessa l’efficacia nella Regione ... a seguito dell’entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza”? Costituiscono garanzia sufficienti la previsione che, “in attuazione del principio di leale collaborazione”, sia stabilita la comunicazione delle “leggi regionali di attuazione dell’Intesa, ... al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell’approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale”⁶ e l’affermazione che “restano salve le competenze statali a tutela dell’unità giuridica ed economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”? Attraverso quali strumenti normativi sarà garantita l’effettività, e l’eguaglianza, dei diritti, in particolare in termini qualitativi? E, per quanto riguarda l’istruzione, dal trasferimento di competenze non sorgeranno problemi per l’unità culturale del paese?

Naturalmente la previsione dei LEP come obiettivi da perseguire non può implicare la pretesa di un immediato trasferimento di risorse a favore delle Regioni (e/o degli Enti Locali) nelle quali i livelli di prestazione si collochino, quantitativamente e/o qualitativamente, al di sotto di quelli previsti. C’è, invece, l’esigenza di individuare il percorso, anche temporale, attraverso il quale tutti i cittadini, di qualsiasi territorio del paese, siano posti nelle condizione di godere di adeguate prestazioni. Il compito dello Stato non viene eliminato ma, al contrario, esaltato anche per l’evidente possibilità/necessità, in tali casi, sia di predisporre, attraverso “risorse aggiuntive e ... interventi speciali”, un organico programma “per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”, di cui all’articolo 119, comma 5, della Costituzione, sia di procedere all’attivazione di procedure sostitutive “a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso” lo richiedano “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”, come previsto dall’articolo 120.

Dal punto di vista dello sviluppo economico e degli interessi del sistema delle imprese i problemi derivano invece dalla previsione di trasferimento alle competenze esclusive delle Regioni di materie come “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “porti e aeroporti civili”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. Se partiamo da quest’ultima richiesta è facile ricordare come in tutte le discussioni in materia di revisione, con misure puntuali, dell’assetto costituzionale derivante dalla revisione del Titolo V, introdotta dalla legge costituzionale 3/2001, si registrasse l’unanimità dei consensi sull’esigenza del trasferimento proprio di questa materia tra le competenze esclusive dello Stato. Ora, con singolare rovesciamento della prospettiva, la si vorrebbe tra

⁵ Articolo 117, comma 2, lettera m, della Costituzione.

⁶ Formulazione identica dell’art. 7, comma 3, in tutti i testi concordati circolanti.

quelle esclusive delle Regioni. Ma anche sulle altre materie perplessità derivano per la frantumazione del regime tariffario e regolatorio che da tale trasferimento potrebbe derivare, ponendo in discussione non solo i poteri delle autorità statali ma anche quelli delle autorità indipendenti, dell'energia, della comunicazione, dei trasporti. Come si concilia tale scelta con la preoccupazione di evitare il moltiplicarsi di regimi che crea indiscutibili difficoltà alla aziende e, in particolare, a quelle multi localizzate?

Un secondo ordine di problemi nasce dalle modalità con le quali si prevede di realizzare il finanziamento. Negli accordi si prevede infatti che esso sarà garantito attraverso "l'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale." Si prevede, inoltre, che "L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, (sia) di competenza della Regione."⁷

Si tratta di una soluzione non coerente con i meccanismi dell'articolo 119 che prevedono il dimensionamento dei gettiti derivanti dalle compartecipazioni e dalle aliquote standard dei tributi propri, in misura tale da garantire alla Regione con maggiore "capacità fiscale per abitante" le risorse necessarie a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche ... attribuite", e un'integrazione attraverso quote di "un fondo perequativo", istituito con "legge dello Stato" e assegnate "senza vincoli di destinazione"⁸, per le Regioni con "minore capacità fiscale".

C'è, infine, un tema più generale da affrontare, se si vuole far leva sulla "leale cooperazione", per coinvolgere istituzioni e società civile nel processo di definizione degli obiettivi e dei tempi di realizzazione di una manovra strutturale per la riqualificazione dell'economia nazionale. La legge che detta disposizioni per la contabilità delle pubbliche amministrazioni prevede che la traduzione del DEF in norme operative si realizzi anche inserendo in uno degli articoli della legge di bilancio, "le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica"⁹. Si tratta di una formulazione del tutto condivisibile. Meno condivisibile è, invece, la prassi in base alla quale, trascurando la previsione che tale disposizione sia solo "**eventuale**", la si utilizzi come modalità "**normale**" di intervento per regolare, con cadenza annuale, la finanza regionale e locale. Tale prassi ha significato eliminare, nella predisposizione e gestione dei bilanci regionali e locali ogni respiro pluriennale. Di tale prassi andrebbe censurata, più che la evidente violazione della sostanza dell'autonomia di bilancio garantita alle istituzioni regionali e locali dall'articolo 119 della Costituzione, la conseguenza nefasta sull'orientamento delle risorse complessive dei bilanci regionali e locali verso interventi di corto respiro. Se si considera che, malgrado la recente tendenza alla ricentralizzazione, la spesa primaria regionale e locale corrispondeva, ancora nel 2016, al 12,36% del PIL (il 29% della spesa pubblica nazionale, compresa quella previdenziale¹⁰) si comprende il danno di una simile, quasi obbligata, torsione, le cui conseguenze negative per lo sviluppo del paese dovrebbero essere evidenti.

⁷ Formulazione identica in tutti i testi resi noti dell'art. 5, comma 3.

⁸Art. 119, commi 2, 3, 4 "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite."

⁹ Legge 31 dicembre 2009 (e successive modificazioni e integrazioni), art. 21, comma 1 ter, lettera g.

¹⁰ Cfr. Conti Pubblici Territoriali, 2002-2016

6. Più precisa sembra l'indicazione dello strumento utilizzabile. Le nuove competenze dovranno "essere attribuite (alle) Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata."

Le legge 42/2009 prevede che, con la stessa legge, si provveda "all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge"¹¹.

È discutibile che sia coerente con tale norma quadro la previsione contenuta nelle intese sin qui rese note secondo la quale il trasferimento concreto dei beni e delle risorse finanziarie e umane sarà realizzato mediante appositi DPCM, su proposta di apposite commissioni paritetiche Stato-Regione¹².

L'attuazione di questa normativa, senza alcuna riflessione sistemica, comporta come conseguenza l'apertura di un processo che potrebbe comportare (se dovesse estendersi con l'ampiezza ipotizzata dalle richieste delle Regioni che sin qui hanno assunto l'iniziativa) una radicale modificazione della forma dello Stato. La attivazione dei meccanismi di modificazione dell'intesa sarebbe, infatti, interamente nella disponibilità delle Regioni firmatarie di un'intesa cui spetterebbe: a) l'iniziativa per la costruzione di un'intesa; b) la garanzia che la legge avrebbe la sola funzione di prendere atto dell'intesa; c) l'assicurazione della immodificabilità, senza il consenso della Regione interessata, dei poteri e dei complessivi rapporti finanziari con lo Stato, per la particolare "resistenza" delle norme che garantiscono le dotazioni finanziarie.

Se è vero, infatti, che le bozze rese disponibili prevedono una verifica biennale circa la "la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota"¹³, è anche vero che tale norma letta in sequenza con una precedente secondo la quale "l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione"¹⁴, sembra rendere tale verifica funzionale solo ai casi nei quali si debba aumentare la dotazione finanziaria.

Se si considera, infine, che le competenze aggiuntive si innestano su un corpo di competenze già in essere, alle quali corrispondono adeguati trasferimenti, la formulazione delle intese, sinora nota, se non verranno introdotte ulteriori clausole di salvaguardia, sembra estendere le condizioni di immutabilità (senza intesa con la Regione) all'intero corpo di poteri (e relativi finanziamenti).

L'ulteriore conseguenze di una simile procedura sarebbe rappresentata dal fatto che essa, attribuendo alle regioni firmatarie dell'intesa uno status nuovo e più favorevole rispetto alle altre a statuto ordinario (ma anche rispetto a quelle a statuto speciale), porrebbe a tutte le altre regioni, anche quelle meno attrezzate sul piano amministrativo per la gestione di maggiori competenze, l'esigenza di avanzare analoghe rivendicazioni per non trovarsi in una situazione di oggettiva debolezza istituzionale. Ne deriverebbe un nuovo assetto di ripartizione dei poteri assolutamente non auspicabile.

¹¹ Legge 42 del 2009, art. 14 "Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge."

¹² Così prevede l'articolo 3, delle Intese, con analoga formulazione nelle tre bozze diffuse: "Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica"

¹³ L'articolo 5, comma 6 (con formulazione analoga nelle bozze di intese diffuse) dispone, infatti, che "Ogni due anni la commissione paritetica (verifici) la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte."

¹⁴ Articolo 5, comma 4

7. C'è, dunque, l'esigenza che il processo di attuazione dell'articolo 116, 3° comma della Costituzione si realizzi all'interno di una "procedura di garanzia" complessiva che valga, in primo luogo, a chiarire che il trasferimento di "ulteriori competenze" non significa la soppressione, implicita, di un comma della Costituzione e che il complesso di tali materie resta, pur sempre, a "competenza concorrente", con un ruolo di coordinamento dello Stato non solo per le Regioni non firmatarie di un'intesa ma, in generale, per tutte le istituzioni, in un quadro di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo. Il 116, 3° comma, in questa prospettiva non sarebbe uno strumento di segmentazione dell'unità nazionale ma diverrebbe la modalità attraverso la quale sarebbe possibile coinvolgere maggiormente i diversi livelli di governo nella formazione e nella gestione di politiche condivise e, insieme, sperimentare forme di gestione più efficienti di determinate competenze. Deriva da una simile premessa che dall'attuazione di tali disposizioni costituzionali non dovrebbe derivare il determinarsi di una permanente differenza gerarchica tra le Regioni a statuto ordinario e che il trasferimento di nuove competenze dovrebbe essere collegato a trasparenti, specifiche, esigenze della Regione che le richiede e da non meno trasparenti programmi operativi che rendano espliciti i vantaggi del trasferimento della gestione. Occorre, conseguentemente, definire, in via preliminare, sia procedure di verifica permanente dello stato di attuazione delle intese sia modalità di esercizio di poteri sostitutivi e di eventuale retrocessione delle competenze, senza affidarsi alla sola volontà regionale. Occorre, inoltre, al fine di evitare che si consolidino squilibri irreversibili ai danni delle Regioni non destinatarie di un'intesa, che tali processi siano governati con l'assunzione piena di responsabilità della Conferenza Stato-Regioni e del Parlamento della Repubblica che deve conferire al Governo un mandato alla trattativa e deve avere un parere, obbligatorio e vincolante, sull'intesa finale raggiunta.

Per quanto riguarda le risorse, essendo la richiesta di maggiori poteri finalizzata alla maggiore efficienza (e, in sostanza, allo sviluppo), la dotazione iniziale dovrebbe costituire un permanente incremento dei finanziamenti disponibili solo nei limiti della quota necessaria a garantire l'invarianza del rapporto con il valore del PIL reale originario, rivalutato (come premio per l'uso più razionale delle risorse, ove si verifici).

8. Una simile "procedimentalizzazione" preliminare del processo di attuazione dell'articolo 116, 3° comma, richiederebbe una specifica legge, anche prevedendo, per quanto riguarda gli assetti finanziari, specifiche modificazioni della legge 243/2012, attuativa del 5° comma dell'articolo 81 della Costituzione (e, forse, dello stesso articolo 81, nel quale occorrerebbe distinguere il "bilancio della Repubblica" dal "bilancio dello Stato", in coerenza con il nuovo articolo 114). In fase transitoria si potrebbe prevedere, dopo una approfondita verifica parlamentare (e un coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni), l'approvazione di un'apposita mozione d'indirizzo in entrambi i rami del Parlamento.

TABELLA A

AREA	VALORI PRO CAPITE								DINAMICA			
	PIL				POPOLAZIONE				PIL		POPOLAZIONE	
	1951	1971	1996	2001	1951	1971	1996	2001	1951-1971	1996-2001	1951-1971	1996-2001
NORD-CENTRO	163,3	827,2	21.044	25.939	29830	35262	36185	36450	506,55	123,26	118,21	100,73
MEZZOGIORNO	86	499	11.670	14.722	17685	18874	20675	20528	580,23	126,15	106,72	99,29
ABRUZZO	81,9	562,6	15.319	18.871	1277	1167	1257	1262	686,94	123,19	91,39	100,40
SARDEGNA	112,7	623,8	13.140	16.871	1276	1474	1650	1633	553,50	128,40	115,52	98,97
ITALIA	134,5	712,6	17.653	21.915	47516	54137	56860	56977	529,81	124,14	113,93	100,21

Fonti: Elaborazione su dati Svimez, 150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011, Il Mulino, 2011

TABELLA B1 - VALORI ASSOLUTI

	PIL				POPOLAZIONE											
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016								
TRE REGIONI	637.414	647.872	637.316	683.572	18.750.548	18.899.637	19.200.169	19.373.577								
NORD-CENTRO	609.859	611.747	598.662	627.909	20.043.973	19.900.622	20.259.900	20.441.868								
MEZZOGIORNO	383.339	376.355	366.905	377.079	20.826.769	20.613.817	20.773.880	20.812.054								
ITALIA	1.630.611	1.635.974	1.602.883	1.688.560	59.621.290	59.414.076	60.233.948	60.627.498								
	39,09															
	Entrate totali				Entrate centrali totali				Entrate fiscali centrali				Entrate contributive			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	288.447	288.830	306.948	304.040	258.174	255.404	261.194	275.793	171.096	167.800	172.149	183.992	87.079	87.605	89.045	91.800
NORD-CENTRO	264.785	271.884	285.382	290.500	237.044	237.369	242.218	254.921	156.306	156.605	160.267	171.015	80.738	80.764	81.951	83.906
MEZZOGIORNO	167.470	165.884	171.952	177.740	146.657	140.761	143.524	152.802	96.008	90.848	94.247	101.095	50.648	49.913	49.277	51.707
ITALIA	720.702	726.598	764.282	772.279	641.875	633.535	646.936	683.516	423.410	415.253	426.663	456.103	218.465	218.282	220.273	227.413
	Entrate regionali totali				Entrate fiscali regionali				Trasferimenti a regioni				Entrate regionali e locali totali			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	24.611	23.956	36.702	16.678	19.467	20.352	32.151	13.487	5.144	3.604	4.551	3.191	42.689	40.517	55.172	34.693
NORD-CENTRO	25.103	25.832	32.825	22.429	16.991	19.931	27.400	18.349	8.112	5.901	5.425	4.080	44.860	45.286	54.758	43.996
MEZZOGIORNO	24.054	22.642	27.115	22.997	12.490	13.626	15.340	11.075	11.564	9.015	11.775	11.922	43.165	41.606	46.812	41.763
ITALIA	73.768	72.430	96.642	62.103	48.948	53.909	74.891	42.911	24.820	18.521	21.752	19.193	130.714	127.409	156.742	120.452
	Entrate locali totali				Entrate fiscali locali				Trasferimenti a comuni				Spesa primaria regionale e locale			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	18.078	16.561	18.470	18.016	10.806	13.073	13.603	14.760	7.272	3.487	4.866	3.256	65.792	67.467	67.727	66.652
NORD-CENTRO	19.757	19.454	21.933	21.567	10.750	14.584	15.763	17.230	9.007	4.870	6.169	4.337	75.264	76.804	76.782	74.086
MEZZOGIORNO	19.111	18.965	19.697	18.766	8.323	11.496	13.088	13.863	10.788	7.468	6.609	4.903	72.815	65.211	69.813	66.800
ITALIA	56.947	54.979	60.099	58.349	29.880	39.153	42.455	45.853	27.067	15.826	17.645	12.496	213.871	209.482	214.322	207.538
	Spesa primaria totale				Spesa primaria centrale				Spesa primaria regionale				Spesa primaria locale			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	209.918	218.143	225.416	230.835	144.127	150.676	157.688	164.183	41.914	44.142	45.250	46.036	23.878	23.325	22.477	20.616
NORD-CENTRO	265.429	267.794	278.143	273.545	190.165	190.990	201.361	199.459	46.030	47.030	47.260	47.817	29.234	29.774	29.521	26.270
MEZZOGIORNO	210.748	206.252	215.579	210.198	137.932	141.041	145.766	143.398	46.876	41.653	45.734	44.519	25.939	23.558	24.078	22.281
ITALIA	686.095	692.189	719.137	714.578	472.224	482.707	504.816	507.040	134.820	132.825	138.245	138.372	79.051	76.657	76.077	69.166

TABELLA B2 - DINAMICA

	PIL				POPOLAZIONE											
	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008								
TRE REGIONI	101,64	98,37	107,26	107,24	100,80	101,59	100,90	103,32								
NORD-CENTRO	100,31	97,86	104,89	102,96	99,28	101,81	100,90	101,99								
MEZZOGIORNO	98,18	97,49	102,77	98,37	98,98	100,78	100,18	99,93								
ITALIA	100,33	97,98	105,35	103,55	99,65	101,38	100,65	101,69								
	Entrate totali				Entrate centrali totali				Entrate fiscali centrali				Entrate contributive			
	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008
TRE REGIONI	100,13	106,27	99,05	105,41	98,93	102,27	105,59	106,82	98,07	102,59	106,88	107,54	100,60	101,64	103,09	105,42
NORD-CENTRO	102,68	104,96	101,79	109,71	100,14	102,04	105,24	107,54	100,19	102,34	106,71	109,41	100,03	101,47	102,39	103,92
MEZZOGIORNO	99,05	103,66	103,37	106,13	95,98	101,96	106,46	104,19	94,63	103,74	107,27	105,30	98,55	98,73	104,93	102,09
ITALIA	100,82	105,19	101,05	107,16	98,70	102,12	105,65	106,49	98,07	102,75	106,90	107,72	99,92	100,91	103,24	104,10
	Entrate regionali totali				Entrate fiscali regionali				Trasferimenti a regioni				Entrate regionali e locali totali			
	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008
TRE REGIONI	97,34	153,20	45,44	67,77	104,55	157,97	41,95	69,28	70,06	126,29	70,10	62,03	94,91	136,17	62,88	81,27
NORD-CENTRO	102,91	127,07	68,33	89,35	117,31	137,48	66,97	108,00	72,75	91,92	75,21	50,29	100,95	120,92	80,35	98,07
MEZZOGIORNO	94,13	119,76	84,81	95,60	109,09	112,58	72,19	88,66	77,96	130,61	101,24	103,10	96,39	112,51	89,21	96,75
ITALIA	98,19	133,43	64,26	84,19	110,14	138,92	57,30	87,67	74,62	117,44	88,24	77,33	97,47	123,02	76,85	92,15
	Entrate locali totali				Entrate fiscali locali				Trasferimenti a comuni				Spesa primaria regionale e locale			
	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008
TRE REGIONI	91,61	111,52	97,54	99,65	120,98	104,05	108,50	136,58	47,96	139,54	66,90	44,77	102,55	100,39	98,41	101,31
NORD-CENTRO	98,46	112,74	98,33	109,16	135,66	108,09	109,30	160,27	54,07	126,69	70,31	48,16	102,05	99,97	96,49	98,43
MEZZOGIORNO	99,23	103,86	95,27	98,20	138,13	113,85	105,92	166,57	69,23	88,49	74,19	45,45	89,56	107,06	95,68	91,74
ITALIA	96,55	109,31	97,09	102,46	131,04	108,43	108,00	153,46	58,47	111,49	70,82	46,17	97,95	102,31	96,83	97,04
	Spesa primaria totale				Spesa primaria centrale				Spesa primaria regionale				Spesa primaria locale			
	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008	2011/2008	2013/2011	2016/2013	2016/2008
TRE REGIONI	103,92	103,33	102,40	109,96	104,54	104,65	104,12	113,92	105,32	102,51	101,74	109,84	97,68	96,37	91,72	86,34
NORD-CENTRO	100,89	103,86	98,35	103,06	100,43	105,43	99,06	104,89	102,17	100,49	101,18	103,88	101,85	99,15	88,99	89,86
MEZZOGIORNO	97,87	104,52	97,50	99,74	102,25	103,35	98,38	103,96	88,86	109,80	97,34	94,97	90,82	102,21	92,54	85,90
ITALIA	100,89	103,89	99,37	104,15	102,22	104,58	100,44	107,37	98,52	104,08	100,09	102,63	96,97	99,24	90,92	87,50

TABELLA B3 - PRO CAPITE

	PIL															
	2008	2011	2013	2016												
TRE REGIONI	33.994	34.280	33.193	35.284												
NORD-CENTRO	30.426	30.740	29.549	30.717												
MEZZOGIORNO	18.406	18.257	17.662	18.118												
ITALIA	27.349	27.535	26.611	27.851												
	Entrate totali				Entrate centrali totali				Entrate fiscali centrali				Entrate contributive			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	15.383	15.282	15.987	15.694	13.769	13.514	13.604	14.236	9.125	8.878	8.966	9.497	4.644	4.635	4.638	4.738
NORD-CENTRO	13.210	13.662	14.086	14.211	11.826	11.928	11.956	12.471	7.798	7.869	7.911	8.366	4.028	4.058	4.045	4.105
MEZZOGIORNO	8.041	8.047	8.277	8.540	7.042	6.828	6.909	7.342	4.610	4.407	4.537	4.858	2.432	2.421	2.372	2.484
ITALIA	12.088	12.229	12.689	12.738	10.766	10.663	10.740	11.274	7.102	6.989	7.083	7.523	3.664	3.674	3.657	3.751
	Entrate regionali totali				Entrate fiscali regionali				Trasferimenti a regioni				Entrate regionali e locali totali			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	1.313	1.268	1.912	861	1.038	1.077	1.674	696	274	191	237	165	2.277	2.144	2.873	1.791
NORD-CENTRO	1.252	1.298	1.620	1.097	848	1.002	1.352	898	405	297	268	200	2.238	2.276	2.703	2.152
MEZZOGIORNO	1.155	1.098	1.305	1.105	600	661	738	532	555	437	567	573	2.073	2.018	2.253	2.007
ITALIA	1.237	1.219	1.604	1.024	821	907	1.243	708	416	312	361	317	2.192	2.144	2.602	1.987
	Entrate locali totali				Entrate fiscali locali				Trasferimenti a comuni				Spesa primaria regionale e locale			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	964	876	962	930	576	692	708	762	388	185	253	168	3.509	3.570	3.527	3.440
NORD-CENTRO	986	978	1.083	1.055	536	733	778	843	449	245	305	212	3.755	3.859	3.790	3.624
MEZZOGIORNO	918	920	948	902	400	558	630	666	518	362	318	236	3.496	3.163	3.361	3.210
ITALIA	955	925	998	962	501	659	705	756	454	266	293	206	3.587	3.526	3.558	3.423
	Spesa primaria totale				Spesa primaria centrale				Spesa primaria regionale				Spesa primaria locale			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	11.195	11.542	11.740	11.915	7.687	7.972	8.213	8.475	2.235	2.336	2.357	2.376	1.273	1.234	1.171	1.064
NORD-CENTRO	13.242	13.457	13.729	13.382	9.487	9.597	9.939	9.757	2.296	2.363	2.333	2.339	1.459	1.496	1.457	1.285
MEZZOGIORNO	10.119	10.006	10.377	10.100	6.623	6.842	7.017	6.890	2.251	2.021	2.202	2.139	1.245	1.143	1.159	1.071
ITALIA	11.508	11.650	11.939	11.786	7.920	8.124	8.381	8.363	2.261	2.236	2.295	2.282	1.326	1.290	1.263	1.141

TABELLA B4 - RAPPORTI SPESE-ENTRATE PIL

	PIL															
	2008	2011	2013	2016												
TRE REGIONI	33.994	34.280	33.193	35.284												
NORD-CENTRO	30.426	30.740	29.549	30.717												
MEZZOGIORNO	18.406	18.257	17.662	18.118												
ITALIA	27.349	27.535	26.611	27.851												
	Entrate totali				Entrate centrali totali				Entrate fiscali centrali				Entrate contributive			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	45,25	44,58	48,16	44,48	40,50	39,42	40,98	40,35	26,84	25,90	27,01	26,92	13,66	13,52	13,97	13,43
NORD-CENTRO	43,42	44,44	47,67	46,26	38,87	38,80	40,46	40,60	25,63	25,60	26,77	27,24	13,24	13,20	13,69	13,36
MEZZOGIORNO	43,69	44,08	46,87	47,14	38,26	37,40	39,12	40,52	25,05	24,14	25,69	26,81	13,21	13,26	13,43	13,71
ITALIA	44,20	44,41	47,68	45,74	39,36	38,73	40,36	40,48	25,97	25,38	26,62	27,01	13,40	13,34	13,74	13,47
	Entrate regionali totali				Entrate fiscali regionali				Trasferimenti a regioni				Regionali e locali totali			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	3,86	3,70	5,76	2,44	3,05	3,14	5,04	1,97	0,81	0,56	0,71	0,47	6,70	6,25	8,66	5,08
NORD-CENTRO	4,12	4,22	5,48	3,57	2,79	3,26	4,58	2,92	1,33	0,96	0,91	0,65	7,36	7,40	9,15	7,01
MEZZOGIORNO	6,27	6,02	7,39	6,10	3,26	3,62	4,18	2,94	3,02	2,40	3,21	3,16	11,26	11,06	12,76	11,08
ITALIA	4,52	4,43	6,03	3,68	3,00	3,30	4,67	2,54	1,52	1,13	1,36	1,14	8,02	7,79	9,78	7,13
	Entrate locali totali				Entrate fiscali locali				Trasferimenti a comuni				Spesa regionale e locale			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	2,84	2,56	2,90	2,64	1,70	2,02	2,13	2,16	1,14	0,54	0,76	0,48	10,32	10,41	10,63	9,75
NORD-CENTRO	3,24	3,18	3,66	3,43	1,76	2,38	2,63	2,74	1,48	0,80	1,03	0,69	12,34	12,55	12,83	11,80
MEZZOGIORNO	4,99	5,04	5,37	4,98	2,17	3,05	3,57	3,68	2,81	1,98	1,80	1,30	19,00	17,33	19,03	17,72
ITALIA	3,49	3,36	3,75	3,46	1,83	2,39	2,65	2,72	1,66	0,97	1,10	0,74	13,12	12,80	13,37	12,29
	Spesa primaria totale				Spesa primaria centrale				Spesa primaria regionale				Spesa primaria locale			
	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016	2008	2011	2013	2016
TRE REGIONI	32,93	33,67	35,37	33,77	22,61	23,26	24,74	24,02	6,58	6,81	7,10	6,73	3,75	3,60	3,53	3,02
NORD-CENTRO	43,52	43,78	46,46	43,56	31,18	31,22	33,64	31,77	7,55	7,69	7,89	7,62	4,79	4,87	4,93	4,18
MEZZOGIORNO	54,98	54,80	58,76	55,74	35,98	37,48	39,73	38,03	12,23	11,07	12,46	11,81	6,77	6,26	6,56	5,91
ITALIA	42,08	42,31	44,87	42,32	28,96	29,51	31,49	30,03	8,27	8,12	8,62	8,19	4,85	4,69	4,75	4,10