

FONDAZIONE  
TRASPARENZA

Per il primato del buon andamento  
della P.A. e dello sviluppo sostenibile

## Regionalismo differenziato, la terza via

*Paper 1/2019*

Il federalismo fiscale venne insediato nell'ordinamento con la legge delega del 13 maggio 1999 n. 133 recante «Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale», cui il Governo dell'epoca presieduto da Massimo D'Alema diede attuazione con il decreto delegato 56/2000. Il provvedimento sopprime i trasferimenti statali (quelli della sanità furono sostituiti dalla compartecipazione delle Regioni all'Iva, originariamente del 25,7% del gettito territoriale), elevò l'addizionale dell'Irpef e istituì il Fondo perequativo nazionale. Un'anticipazione regolativa di quanto sancito successivamente nella revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione approvata (dopo l'intervenuto *referendum* confermativo, *ex art* 138 della Carta) con la legge costituzionale 7 ottobre 2001 n. 3.

Questa riforma esplicò il principio della Repubblica (art. 114) unica e indivisibile, il regionalismo differenziato (art. 116, comma terzo, abilitativo delle modifiche delle competenze legislative assegnate allo Stato e alle Regioni nell'art. 117) e introdusse con il novellato art. 119 una nuova metodologia di finanziamento del sistema autonomistico territoriale, la previsione dello strumento perequativo e delle misure redistributive a garanzia delle Regioni prive della capacità fiscale sufficiente ad assicurare l'esigibilità delle prestazioni essenziali e delle funzioni fondamentali affidate agli enti locali.

Il regionalismo differenziato, preteso oramai da quasi tutte le Regioni in una parabola crescente iniziata la scorsa primavera - successiva ai *referendum* celebrati in Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna nell'autunno del 2017 - assume il ruolo di argomento principe, sul quale si è aperta una disputa dialettica tra favorevoli e contrari. Un confronto che si intensifica in vista degli imminenti atti che il Governo dovrà compiere per prossimo 15 febbraio, entro il quale inviare la prevista proposta di intesa alle tre Regioni interessate.

### *Lo stato dell'essere*

---

Questo è quanto accade in relazione alle richieste delle anzidette tre Regioni nordiche. I governatori delle altre (si badi bene, in Basilicata è stato approvato il 20 marzo 2018 un mero atto di indirizzo; in Calabria è presente solo una mozione presentata il 31 maggio 2018 e non ancora discussa in Consiglio; in Puglia è in corso un approfondimento sulle materie da rivendicare), prendono via via il coraggio politico-istituzionale di informare dell'avvenuta presentazione (fatta eccezione per Abruzzo e Molise) delle loro istanze rivolte al Governo (a mente dell'art. 116 della Costituzione) per acquisire maggiore potere legislativo. Istanze perfettamente identiche sul piano procedurale ancorché differenziate sulla base delle materie che ciascuna Regione ritiene aggiungere alle competenze dei rispettivi Consigli regionali, in un arco che va da tutte quelle possibili (19 materie di legislazione concorrente più 4 di quelle di esclusiva competenza statale) ad alcune di esse.

Il 15 gennaio è il termine imposto al governo Conte per definire l'istruttoria dei preaccordi conclusi il 28 febbraio 2018 dal *premier* Gentiloni con il Veneto, la Lombardia e l'Emilia Romagna. Seguiranno le anzidette proposte di intesa da sottoporre alle tre Regioni le quali, sentiti gli enti locali interessati, le trasformeranno in progetti di legge parlamentari da approvare nei due rami a maggioranza assoluta.

L'imminenza di tali importanti accadimenti alimenta un confronto sempre più vasto, cui danno risalto le prime pagine dei più importanti quotidiani nazionali.

### *Lo strumento che c'è e che deve essere reso funzionante*

---

L'architettura istituzionale e i diritti sociali in questione sono fondamentali per un Paese che deve essere unico e indivisibile.

La tardività della discussione critica e la non infrequente inadeguatezza di alcune eccezioni ovunque rappresentate, denotano un'analisi e una interpretazione riduttiva della complessità del sistema costituzionale. Tanto più se le obiezioni sono manifestate dalla parte che fu protagonista in Parlamento della novella Costituzionale, e che volle con forza mitigare con misure redistributive le diseguaglianze regionali dovute alle sensibili differenze di capacità fiscale.

La soluzione adottata fu l'introduzione del fondo perequativo senza vincoli di destinazione, finanziato con le entrate erariali. Gli stessi *standard* di prestazioni - imposti ai livelli essenziali attraverso i quali rendere uniformemente esigibili i diritti civili e sociali - avrebbero dovuto compensare quei *gap* determinati dallo storico squilibrio economico-sociale esistente tra il nord e il sud del Paese. Inoltre, programmati percorsi di crescita diffusa, sostenuti da importanti investimenti infrastrutturali emergenziali, di cui all'art. 119, comma quinto, della Costituzione (cui aveva fatto riferimento attuativo il DM 26 novembre 2010 lasciato a dormire non si capisce in quale cassetto), avrebbero completato l'azione di recupero dello storico ritardo del Mezzogiorno.

### *I colpevoli ritardi*

---

Provvedimenti esistenti ma disapplicati ravvivano il confronto dopo diciassette anni (diciotto il prossimo ottobre) dalla revisione costituzionale del 2001 (art. 116, comma 3, in testa), alla quale contribuirono progressivamente i presidenti del Consiglio dei Ministri Romano Prodi, Massimo D'Alema, Giuliano Amato e Silvio Berlusconi; dopo nove anni dall'approvazione della legge delega 42/2009 e sette anni dai decreti delegati (n. 216/2010 e nn. 23 e 68/2011) attuativi del novellato art. 119 della Costituzione, precetto costituzionale che ha istituito il fondo perequativo. Questo è il più importante strumento di perfezionamento dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, espansivo del nobile principio di solidarietà e coesione sociale, garante dell'eguaglianza e dell'uniformità erogativa delle prestazioni essenziali alla vita della collettività nazionale, unica e indivisibile.

## *Le brutte abitudini*

---

Su queste premesse si innesta un confronto frequentato da toni allarmistici e parziali, disinformanti e protesi a promuovere un'azione politica autonomistica di alcune Regioni ovvero a brandire il pericolo d'azioni disgregatrici dell'unità nazionale. Un problema, quest'ultimo, che - se impellente - richiederebbe un ben altro più attivo confronto, con ivi impegnate le migliori energie del Paese, le istituzioni e le rappresentanze del mercato, a tutt'oggi non pienamente impegnate sul tema.

In siffatta deprecabile situazione, si distinguono alcuni interlocutori, quasi tutti non istituzionali.

Su tutti primeggiano:

- quanti rispondono all'imperativo presenzialista il più delle volte inconsapevoli della letteratura costituzionale e degli effetti dannosi di affermazioni arbitrarie;
- quanti s'avventurano nella negazione dell'Unità d'Italia per cancellare impunemente la indivisibile convivenza nazionale che la Costituzione vuole a fondamento della convivenza civile e sociale per tutto il territorio della Repubblica;
- quanti non vogliono comprendere l'essenzialità del Mezzogiorno, necessario protagonista della crescita equilibrata e dello sviluppo sostenibile del Paese, anche attraverso la irrinunciabile generazione di una nuova classe dirigente che sappia tradurre le attuali *defaillance* politico-burocratiche in *chance* reali di crescita.

Tutto ciò, lasciato così, produce una perniciosa diffusa disinformazione e inconsapevolezza collettiva, nonché inevitabili preoccupazioni, contrastati soltanto dalla chiarezza espositiva di alcune recenti note a firma dei più illustri nomi della conoscenza giuridica del Paese.

## *Le richieste e la necessaria ponderazione*

---

Nel merito delle istanze delle tredici Regioni sulle quindici a statuto ordinario, è da sottolineare che non tutte riguardano le ulteriori 23 materie suscettibili di ampliamento del potere legislativo esclusivo regionale (art. 116 cost., terzo comma). Segno che distingue talune Regioni per l'intento di allungare le distanze dalla legislazione concorrente con lo Stato e di estendere al massimo la pretesa autonomistica, anche a costo di mettere a rischio i diritti di cittadinanza.

Per confutare il contenuto delle anzidette iniziative regionali occorre soffermarsi sulla diversa ricaduta sociale di alcune delle materie tra quelle dell'art. 117, comma 3, Cost. suscettibili di differenziazione regionale. D'altra parte, occorre chiarire che, comunque, le istanze di maggiore autonomia regolativa regionale non implicano alcun automatico maggiore trasferimento finanziario statale in favore delle Regioni.

Ciò in conseguenza delle metodologie di finanziamento di esse materie previste nella legge delega 42/2009 e nei suoi decreti delegati, introduttivi del cd. federalismo fiscale. Questo contempla - in luogo della obsoleta ma ancora vigente spesa storica, seppure ponderata - il ricorso ai criteri dei fabbisogni *standard*, principalmente per le funzioni fondamentali dei Comuni, e al binomio costi/fabbisogni *standard*, per la

gran parte dei livelli di prestazioni essenziali da rendere alle collettività, dei quali alcuni assistiti dalla perequazione al 100%.

Una contraddizione - tra quanto legiferato, in armonia con la Carta, e la diffusa assenza di provvedimenti attuativi - della quale si sono resi corresponsabili i legislatori dalla revisione del Titolo V della Costituzione del 2001, e dai decreti delegati del 2010/2011, con la gravissima inattuazione dell'art. 119 della Costituzione nella sua più significativa previsione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». «Territori» identificati con le Regioni dal legislatore del 2009 in relazione all'attribuzione delle disponibilità finanziarie solidaristiche, indispensabili per assicurare le prestazioni essenziali alle loro popolazioni. Un sistema redistributivo che, se realizzato con la valorizzazione dei costi *standard* e la determinazione dei criteri rendicontativi dei relativi fabbisogni, avrebbe di certo attenuato le resistenze agli attuali eccessivi ricorsi alla autonomia differenziata dell'art. 116 Cost.

### *La nostra iniziativa*

---

L'argomento posto all'attenzione della Nazione e delle istituzioni rappresentative delle realtà territoriali esige un attento approfondimento. Questo dev'essere funzionale anche a valutare l'«accorciamento» dell'attuale filiera di esercizio delle politiche territoriali, cui potrebbe porre rimedio la previsione dell'istituzione di macroregioni. Esse si rileverebbero, invero, più congrue alla protezione degli interessi diffusi delle collettività interessate, soprattutto in relazione alle politiche del lavoro di quei tessuti socio-economici non più garantiti dell'occupazione e, dunque, gravati da una crescente desertificazione demografica.

Una revisione istituzionale promotrice di maggiori coordinamento e convergenza delle voci di governo regionali, soprattutto del Sud, funzionali ad assumere decisioni fondamentali per la venuta ad esistenza di una nuova entità geografico-istituzionale produttiva di benessere e di sviluppo. In tal senso potrebbe esprimere tutta la sua forza la costituzione attiva e coordinata delle molteplici ZES, tali da trasformarle in autentiche generatrici di politiche attrattive e industriali del Sud, sino ad ora sul punto capaci di qualche flebile emulazione competitiva.

Per questo la Fondazione Trasparenza ha ritenuto condividere l'odierno documento da mettere alla base di un confronto diretto da realizzare tra i Governatori del Sud. L'occasione giusta, da svolgere nella sede della Fondazione, per porre le basi di un proficuo lavoro da condividere con i sindaci delle città metropolitane e delle realtà urbane più importanti e con i diversi capoluoghi di provincia, per generare quella massa critica propiziatoria di una civiltà comune capace di assicurare l'esigibilità dei diritti fondamentali che i cittadini del sud hanno dovuto sin ad oggi rintracciare altrove.

*Fondazione Trasparenza*