

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII Legislatura

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Resoconto stenografico

Seduta n. 4 di Mercoledì 16 aprile 2014

Bozza non corretta

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:

Ranucci Raffaele , *Presidente* ... [2](#)

Indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata: Audizione del professor Luca Antonini, del Presidente della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Ugo Rossi, e del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru:

Ranucci Raffaele , *Presidente* ... [2](#)

Antonini Luca , *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di
Padova* ... [2](#)

Ranucci Raffaele , *Presidente* ... [11](#)

Rossi Ugo , *presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol* ... [11](#)

Pagnoncelli Lionello Marco , *Presidente* ... [18](#)

Pigliaru Francesco , *presidente della Regione Autonoma della Sardegna* ... [18](#)

Pagnoncelli Lionello Marco , *Presidente* ... [24](#)

Cotti Roberto ... [24](#)

[Kronbichler Florian \(SEL\)](#) ... [25](#)

Pagnoncelli Lionello Marco , *Presidente* ... [26](#)

Antonini Luca , *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di
Padova* ... [26](#)

[Kronbichler Florian \(SEL\)](#) ... [26](#)

Antonini Luca , *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di
Padova* ... [27](#)

Pigliaru Francesco , *presidente della Regione Autonoma della Sardegna* ... [27](#)

Pagnoncelli Lionello Marco , *Presidente* ... [28](#)

Testo del resoconto stenografico

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE RANUCCI

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(*Così rimane stabilito*).

Audizione del professor Luca Antonini, del Presidente della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Ugo Rossi, e del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Luca Antonini, del Presidente della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Ugo Rossi, e del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru.

Do la parola al professor Antonini per lo svolgimento della relazione.

LUCA ANTONINI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Padova*. Grazie, presidente. Mi atterrò al quarto d'ora che ci è stato indicato, ma ho predisposto un testo che lascerò agli atti della Commissione.

Inizio fotografando in un'immagine quanto voglio dire. In Italia abbiamo regioni troppo ordinarie e regioni troppo speciali, cioè l'assetto istituzionale italiano con la sua distinzione Pag. 3 fra regioni speciali e ordinarie ha subito l'impatto del tempo e oggi presenta aspetti di logoramento e di contraddizione, dei quali bisogna prendere atto nel momento in cui si affronta una profonda revisione del Titolo V.

Regioni troppo ordinarie. È significativo che non abbia mai trovato attuazione – né con Governi di destra né con Governi di sinistra, né su iniziativa di regioni di destra o di sinistra – l'articolo 116 della Costituzione, che prevedeva il superamento dell'uniformità, di quel principio di uniformità che ha sempre maldestramente guidato tutta l'attuazione del nostro regionalismo.

Tutta la riforma del Titolo V è stata attuata confermando la logica dell'uniformità dei decenni precedenti. A dieci anni dalla sua approvazione, si può sostenere che uno dei fattori che ha concorso ad aggravare il divario nord/sud sia stata proprio la riforma del Titolo V, che ha determinato un fortissimo, uniforme decentramento di competenze legislative, ha abolito i controlli secondo un criterio di altrettanta piana uniformità, non ha predisposto gli strumenti – come un Senato federale, un efficace potere di coordinamento o di commissariamento statale – necessari per gestire adeguatamente il processo.

Non è forse richiamandosi alla riforma del Titolo V che spesso si è sostenuto che non si poteva fare altro che nominare commissari della sanità i Presidenti di Regione, anche se erano stati gli stessi autori dei disavanzi regionali ?

È tempo di trovare una sintesi e di indicare una prospettiva di cambiamento. Ritengo che questo federalismo incompiuto all'italiana abbia fornito una pessima prova in gran parte del Mezzogiorno, con fenomeni diffusi, le cui cause sono certo complesse, ma è chiaro che in Europa non c'è un equivalente. In Germania, ad esempio, dopo la riunificazione il *gap* fra Est Pag. 4e Ovest è stato fortemente ridimensionato, mentre in Italia il *gap* fra Nord e Sud dopo la riforma del Titolo V si è fortemente incrementato.

In questo sistema bisogna riflettere sulla necessità di capovolgere l'ideologia dell'uniformità, che per decenni ha guidato in modo fallimentare il nostro regionalismo. In forza di una logica di egualitarismo, ad esempio, alla Regione Veneto è stato accordato un livello di autonomia ipotizzabile per la Calabria.

La prospettiva era quella di realizzare servizi uguali in tutto il Paese, ma si è prodotto egualitarismo e l'eguaglianza non è stata raggiunta, anzi il dualismo è aumentato e l'unico risultato è che in nome dell'uniformità si sono bloccate le possibilità di sviluppo di alcune regioni virtuose, a danno di tutto il sistema.

L'ideologia dell'uniformità, che Paesi come la Germania, l'Austria, la Francia e la Spagna hanno sostituito da tempo con forme di differenziazione delle competenze, non è una strategia vincente.

Mantenere regioni virtuose con strutture e controlli statali spesso più forti che nelle regioni ad alto tasso di inefficienza con presenza di forme diffuse di criminalità organizzata ne rallenta il sistema economico-sociale e produce un inutile costo diretto e un perverso costo indiretto.

Sono funzioni e controlli che possono essere regionalizzati, come è avvenuto in alcune regioni speciali. Nelle province autonome di Trento e Bolzano le Sovrintendenze non sono più statali, sono regionali, con un miglioramento di efficienza notevole. Al contrario, la presenza di controlli statali e di commissariamenti dovrebbe essere decisamente potenziata in altre regioni, dove la loro mancanza produce costi enormi.

Penso quindi a un regionalismo differenziato in senso meritocratico, legato alla dimostrazione di alcuni indici di efficienza, che potrebbe essere la via d'uscita, riducendo Pag. 5 l'autonomia a chi non ha saputo farne buon uso e concedendone una maggiore a chi, al Nord o al Sud (anche al Sud abbiamo esempi virtuosi come la Basilicata), si è dimostrato virtuoso.

Regioni troppo speciali. Nel sistema istituzionale italiano c'è un'altra anomalia, sulla quale si è cercato di intervenire, ma che presenta ancora un livello eccessivo. Regioni come il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna si discostano poco, sia per funzioni che per regime finanziario, da una regione ordinaria. Le altre autonomie speciali costituiscono invece degli eccessi istituzionali.

È un paradosso che in un sistema così basato sull'uniformità esistano differenziazioni tanto fuori misura. Qui evidentemente mi riferisco alle ricche regioni speciali del Nord, il Trentino-Alto Adige con le Province autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta, che hanno un privilegio finanziario senza pari nel resto d'Europa. Trattenendo quasi tutti i tributi erariali raccolti sul territorio, dispongono di un enorme privilegio finanziario.

La capacità di spesa di queste regioni è cinque o sei volte maggiore di quella del Veneto, che ormai è dilaniato da una serie di referendum, in realtà veri e propri plebisciti, con cui i Comuni – da Lamon a Cortina – chiedono l'annessione al Trentino-Alto Adige. Ci sono stati dei processi di revisione e di concorso alla solidarietà nazionale avviati dall'Accordo di Milano del 2009 e poi continuati nel tempo, che però mantengono ancora un divario eccessivo.

Si tratta di una questione che deve essere affrontata. Una regione troppo speciale del Sud è la Sicilia, un'anomalia di altro genere, ma non certo meno grave. La Sicilia spende per Pag. 6 i propri dipendenti 1,7 miliardi di euro (dato 2011), il Veneto spende 147 milioni, i dipendenti del Veneto sono 2.664, quelli della Sicilia 20.288.

Nel 2011 la Corte dei conti ha rivelato che in Sicilia negli ultimi anni sono stati contrattualizzati 3.496 precari, che il personale regolarizzabile con contratti flessibili ammonta a 13.000 unità, a fronte dei 12.000 del rimanente territorio nazionale.

Nella mia relazione indico numerosi altri dati, qui mi limito a dire che si tratta di un sistema che ha devastato le casse della regione, in quanto nel 2012 la Sicilia spendeva intorno ai 3 milioni di euro al giorno di interessi per il rimborso dei prestiti, quindi ha ricorrenti crisi di liquidità.

La spesa per infrastrutture è stata drammaticamente carente. Nel 2010 per le ferrovie sono stati spesi 3,5 milioni di euro, quindi praticamente l'equivalente di quello che si spende in un giorno per interessi, mentre l'anno precedente la spesa per le ferrovie era stata di 14 milioni di euro.

Il regime di autonomia speciale è servito per difendersi dalle riforme statali che ridimensionavano questi fenomeni, e l'ultimo esempio risale a quando la Sicilia si è offerta per sperimentare il decreto di armonizzazione dei bilanci. Nel ricevere il premio per l'allentamento del Patto di stabilità datole dall'allora Governo nazionale, con l'altra mano impugnava davanti alla Corte costituzionale e otteneva che per la peculiarità del suo Statuto venisse dichiarata incostituzionale l'applicazione alla Regione Sicilia dell'armonizzazione dei bilanci. Un principio che renda trasparente tutto il sistema contabile della regione è assolutamente opportuno.

L'autonomia è rimasta in tanti aspetti incompiuta, e tanti costi oggi sopportati dallo Stato, come quello per il personale docente, in base allo Statuto siciliano si sarebbero dovuti Pag. 7 autofinanziare con il gettito delle accise del petrolio raffinato sull'isola. Questo però non è avvenuto perché una complicata storia di artificiosi compromessi ha generato un logorante contenzioso con lo Stato, e gli insegnanti in Sicilia sono ancora pagati dallo Stato.

La soluzione dell'attuazione dello Statuto speciale non è vicina e diversi tavoli istituiti a questo scopo non hanno portato a risultati definitivi.

Ho provato a considerare cosa succederebbe se la Sicilia diventasse una regione ordinaria. Dal punto di vista finanziario non avrebbe impatto, perché con i meccanismi di perequazione l'entità degli stanziamenti per la Regione Sicilia non cambierebbe, però non ci sarebbe più l'esonero da tutte le riforme statali che vanno a combattere certe degenerazioni in termini di assistenzialismo e di eccesso di spesa. La stessa cosa è stata detta lo scorso anno dal Procuratore generale della Corte dei conti, Giovanni Coppola, alla fine della sua relazione.

Cosa succede rispetto a questo quadro con la riforma del Titolo V? In una situazione come quella che ho descritto, caratterizzata da una differenziazione a mio avviso non più giustificabile, occorre riportare un equilibrio maggiore fra l'una e l'altra forma del regionalismo italiano, da un lato permettendo una maggiore differenziazione del modello normale, dall'altro riducendo il divario rispetto ad alcune specialità storiche.

Da questo il punto di vista, assumerebbe un ruolo decisivo la riforma del Titolo V, in cui bisognerebbe sposare la prospettiva della geometria variabile, che permetterebbe di superare le situazioni di inefficienza con un più deciso ruolo statale in alcune realtà regionali, e di non bloccare ulteriore sviluppo a vantaggio di quelle più avanzate, nell'interesse di tutto il Paese. Questo non è previsto nel disegno di legge costituzionale governativo, ma è auspicabile che venga inserito nella fase del suo esame parlamentare.

Per quanto riguarda le regioni ordinarie, viene attuata una forte ricentralizzazione delle competenze, che si pone in misura eccessiva (lo ha detto recentemente Valerio Onida) rispetto all'innegabile esigenza di recuperare rispetto al disordine prodotto dal testo vigente. La regionalizzazione di materie come le grandi arterie di trasporto è evidentemente un eccesso ingiustificato.

Si tratta però di una ricentralizzazione impostata sulla logica dell'uniformità, senza adeguata considerazione dei modelli virtuosi. Questa impostazione emerge da tre punti di vista.

In primo luogo, c'è la clausola di supremazia statale, che supera tutte le competenze regionali e non contiene alcuna possibilità di differenziazione in relazione alle realtà che invece dimostrano di aver usato efficacemente l'autonomia.

Con la clausola di supremazia, ad esempio, lo Stato potrebbe disciplinare in modo uniforme tutta l'organizzazione sanitaria regionale. Questo probabilmente è opportuno in alcune regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo, ma rischia di travolgere modelli virtuosi come quelli dell'Emilia Romagna, del Veneto, della Toscana o della Lombardia, che hanno caratteristiche organizzative differenti l'uno dall'altro e che proprio su questa differenziazione, calibrata sulla specificità del loro territorio, hanno costruito la loro efficienza.

La clausola di supremazia dovrebbe essere utilizzata quindi solo per alcune regioni, non necessariamente per tutte in modo uniforme. Tengo peraltro a precisare che, siccome la clausola di supremazia prevede fra le sue condizioni anche quella delle grandi riforme economiche e sociali, questa formulazione la Pag. 9 estende anche a tutte le autonomie speciali. Questa clausola è infatti inserita in tutti gli statuti speciali, per cui, quando lo Stato la utilizzerà, automaticamente travolgerà anche le potestà delle regioni speciali.

In secondo luogo, il testo abroga l'attuale articolo 116, terzo comma, della Costituzione, cioè l'autonomia ordinaria a geometria variabile, e lo sostituisce con una semplice delega di funzioni, peraltro anche qui da approvare con legge a maggioranza assoluta, quindi estremamente complicata rispetto a questo oggetto.

Una delega rende inoltre estremamente complesso strutturare meccanismi finanziari responsabilizzanti, perché, essendo sempre revocabile, essendo delega e non autonomia, si potrà basare solo su trasferimenti, e i trasferimenti non hanno effetto responsabilizzante: sono finanza derivata.

In terzo luogo, con grave danno per le regioni virtuose e per tutto il sistema, la riforma non costituzionalizza i costi e i fabbisogni *standard*, mantenendo sempre precaria e revocabile la loro applicazione. Ricordo che i fabbisogni *standard* dovevano essere applicati già da quest'anno per i

comuni delle regioni ordinarie, lo prevedeva la legge di stabilità per il 2014, ma a marzo è uscito un decreto che li ha spostati al 2015.

Questo è un criterio che andrebbe introdotto in Costituzione, anche perché è stimato dall'OCSE fra i criteri più avanzati di perequazione, è assolutamente rispettoso del principio di uguaglianza, perché non si basa sulla capacità fiscale, quindi anche un comune poverissimo riceve un finanziamento giustificato in base al servizio da erogare, quindi non viene più finanziato lo spreco. Sarebbe quindi un meccanismo sicuramente da introdurre.

Non si prevedono in caso di gravi dissesti misure che andrebbero anche qui previste in Costituzione. Se hai un Pag. 10 dissesto, può essere giusto che lo Stato ripiani, ma a condizione che ci sia un commissariamento, non che continui la gestione della classe politica che lo ha determinato. Il ripianamento è quindi ammissibile, però scatta il commissariamento, perché l'autonomia ha dato una cattiva prova.

Per me è inimmaginabile che presidenti di regioni possano diventare commissari della sanità essendo stati gli autori dei disavanzi. Nella nostra storia abbiamo avuto molti casi di questo tipo, che sono stati giustificati proprio in base all'impianto del Titolo V, sostenendo che non si potesse fare altrimenti. In quei casi, invece, ci vuole un esterno, perché altrimenti la situazione non si recupera.

Per quanto riguarda le autonomie speciali, la riforma se ne occupa, ma lo fa con una disposizione basata su una qualità giuridica bassa e di contraddittoria efficacia. L'articolo 33 prevede che «le disposizioni di cui al capo quarto della presente legge costituzionale – cioè quelle inerenti al Titolo V – non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti».

Quindi, da un lato, si stabilisce l'applicazione della nuova configurazione del Titolo V – quindi la fortissima ricentralizzazione – ma, dall'altro lato, si rimanda al momento dell'adeguamento degli statuti. Mi sembra una disposizione contraddittoria, che da un lato segna la fine dell'autonomia speciale perché pone l'obbligo di adeguamento, ma poi lo rinvia al momento dell'adeguamento degli statuti, quindi è una disposizione non correttamente costruita, che da un lato segna la fine dell'autonomia speciale, dall'altro però la rimanda all'adeguamento degli statuti.

O rimarrà per sempre inattuata, ma non si può scrivere in Costituzione qualcosa che sappiamo destinato a rimanere Pag. 11 inattuato, o prima o poi verrà attuata. Se però verrà attuata, siccome non modifica l'articolo 116, commi primo e secondo, tale articolo conserva le autonomie speciali.

Non è dato neanche comprendere quale destino abbiano i regimi di finanziamento, perché, se si ricentralizzano tutte le competenze, ma non si specifica cosa succeda nel regime di finanziamento, la disposizione appare contraddittoria, per cui non credo possa restare così nella Costituzione italiana. Andrebbe quindi rivista, cercando di recuperare quanto ho detto. Occorre che il sistema italiano, che ha dato una pessima prova in questi dieci anni di applicazione del Titolo V basata sulla logica dell'uniformità, torni a valutare la logica della differenziazione e che la scommessa dell'autonomia sia giocata in base alla prova che l'autonomia riesce a fornire.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola al presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Ugo Rossi.

UGO ROSSI, *presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.* Grazie, presidente. Vi ringraziamo per l'invito e la possibilità di affrontare un tema che sta molto a cuore a noi, ma è dentro i percorsi di revisione costituzionale che si sono avviati.

Partirei da una considerazione di carattere generale che fa riferimento a un assetto che si basa su un preciso portato storico per quanto riguarda la regione Trentino-Alto Adige-Südtirol e le due province autonome, un portato storico che dal punto di vista dell'attitudine all'autogoverno preesiste alla stessa formazione della Repubblica italiana.

Con l'accordo De Gasperi-Gruber si è riconosciuto in maniera illuminata che, ai fini della tutela di minoranze linguistiche presenti sul territorio della nostra regione, fosse ragionevole individuare

delle forme di autonomia speciale, che Pag. 12le garantissero, ma andassero anche nella direzione di confermare quelle forme di autonomia speciale di cui i territori già godevano in un assetto precedente, con riferimento addirittura agli anni dell'impero austro-ungarico.

Dico questo perché, oltre al portato storico, c'è una motivazione fondamentale: un'espressione popolare molto forte in questa direzione. Vorrei ricordare infatti che sia in Alto Adige che in Trentino ci furono movimenti di popolo molto importanti e rilevanti, che consentirono a chi allora guidava le sorti della nostra Repubblica di mettere all'ordine del giorno il tema dell'autonomia speciale.

Una motivazione di fondo della specialità risiede anche nel fatto che, a differenza di altri territori che pure ne avrebbero avuto la possibilità, il Trentino e l'Alto Adige hanno chiesto questa autonomia fin dall'inizio e quindi c'è un'espressione di popolo che va tutelata. Credo che l'evoluzione successiva che la nostra autonomia ha avuto in termini sia di evoluzione statutaria che di relative norme di attuazione sia sempre andata in questa direzione.

Vorrei anche sottolineare come l'autonomia abbia consentito a zone assolutamente sottosviluppate rispetto ad altre zone del Nord e del Sud Italia un salto in termini di sviluppo socio-economico e di qualità della vita, che credo sia un valore per le popolazioni che ci vivono, ma anche per l'economia pubblica, considerati i costi complessivi che uno Stato dovrebbe sostenere se si sostituisse in tutte le funzioni oggi esercitate dalle autonomie speciali.

Credo che sia opportuno operare delle differenze importanti rispetto a come le autonomie speciali singolarmente intese hanno affrontato il tema dell'autonomia, come l'hanno gestita e come hanno cercato di tradurla a beneficio delle Pag. 13popolazioni anche in termini di potestà di autogoverno, che va molto oltre il concetto stesso di autonomia finanziaria.

Le differenze sono evidenti e credo che la relazione precedente le abbia toccate con grande oggettività e riteniamo che, se è giusto aprire un dibattito sul senso della specialità e sul suo inserirsi all'interno della riforma costituzionale in atto, è anche giusto e doveroso rendersi conto che ci sono delle differenze molto forti e che una motivazione di cattiva gestione dell'autonomia rispetto ad alcuni territori non deve essere assolutamente trasferita ad altri.

Ritengo che questo sia un punto fondamentale, altrimenti rischiamo di fotografare la situazione nella generalità, senza evidenziare quelle che a tutt'oggi sono le eccellenze.

Veniamo al tema di carattere finanziario. Al di là delle funzioni attinenti alla difesa, alla sicurezza e alla funzione giurisdizionale, in questo momento la specialità dalle province autonome di Trento e di Bolzano consente loro di legiferare (in alcuni casi in maniera concorrente, ma spesso in maniera primaria) su quasi tutto l'ordinamento.

È importante inoltre citare i settori gestiti con le risorse trattenute sul territorio. Gli statuti prevedono che siano trattenuti i nove decimi dei tributi erariali riscossi sul territorio, anche se, nel tempo, attraverso il meccanismo della delega, i nostri territori hanno goduto (va detto in maniera molto franca e sincera) anche di *extra bonus* rispetto ai nove decimi.

Questi *extra bonus* oggi non ci sono più, perché con l'Accordo di Milano tutta l'autonomia finanziaria delle province a statuto speciale è stata riportata all'assetto originario, che è la trattenuta dei nove decimi dei tributi erariali riscossi sul territorio. Oggi, quindi, c'è un automatismo diretto tra la Pag. 14capacità produttiva di un territorio e il suo vantaggio fiscale, quindi il suo gettito, per gestire una serie di competenze che vorrei ricordare.

Si tratta di scuola, viabilità statale, pensioni di invalidità, motorizzazione civile, vigili del fuoco, finanza locale, corpo forestale, uffici del lavoro, beni culturali, università (oggi in provincia di Trento a carico esclusivo del bilancio statale), ammortizzatori sociali, e naturalmente la sanità per la quale le due Province, come è noto, non partecipano al riparto del fondo nazionale.

Tutte queste voci sono a carico del bilancio provinciale e sono alimentate dai nove decimi. Diciamo subito però che i nove decimi non sono più nove, perché, con l'Accordo di Milano e con le successive manovre finanziarie che i Governi hanno introdotto sulla via del risanamento della finanza pubblica, i nove decimi sono ridotti di fatto a circa sette o sette e mezzo, quindi siamo intorno a un 75 per cento.

Questa riduzione è avvenuta attraverso un procedimento di carattere pattizio, quindi di modifica dello statuto di autonomia attraverso l'Accordo di Milano, che si è realizzato nel momento in cui lo Stato aveva la necessità di applicare la legge delega sul federalismo fiscale e le due province hanno impostato un ragionamento che le responsabilizzasse di più in questa direzione.

L'Accordo di Milano ha quindi eliminato l'*extra bonus* e introdotto il principio della corrispondenza tra il gettito, quindi la produzione, e le entrate delle province autonome, assumendo anche nello statuto un obbligo di concorso al risanamento della finanza pubblica, che allora fu stimato in 100 milioni, come contributo ulteriore delle province al risanamento complessivo dello Stato, rinunciando alle entrate non più compatibili con il nuovo assetto e soprattutto incentrando Pag. 15 gli obblighi relativi al Patto di stabilità interno sui saldi di bilancio, così come si dovrebbe fare in un'ottica di virtuosa amministrazione.

A tutto questo si sono aggiunti ulteriori concorsi, forzosi perché in violazione dello statuto e dello stesso Accordo di Milano, che lo Stato ha imposto alle province. Questi oggi portano a un impatto complessivo, per quanto riguarda la provincia autonoma di Trento, di 1,4 miliardi, cifra che corrisponde al 30 per cento del volume di bilancio della provincia autonoma.

Di fronte a questo scenario, le province hanno impugnato le relative norme, determinando un contenzioso del valore assoluto di circa 6 miliardi di euro, sommando Trento e Bolzano, che corrisponde evidentemente a rilevanti quote di finanza pubblica che potrebbero essere messe a repentaglio in caso di accoglimento positivo di questi ricorsi da parte della Corte costituzionale. Questo appare molto probabile, perché le manovre sono in assoluta violazione dello statuto e abbiamo già alcune sentenze in questa direzione.

Le Province si pongono non nella logica di perseguire per sempre l'approccio del ricorso e quindi di una contrapposizione, ma in una logica di leale collaborazione, e hanno formalmente presentato già al Governo Letta una proposta ben precisa, che tende a garantire allo Stato i saldi di finanza pubblica, cercando di introdurre un ulteriore miglioramento del concetto originario dello statuto, attraverso la definizione di un meccanismo di maggiore oggettivazione del concorso delle stesse al risanamento della finanza pubblica attraverso il meccanismo del residuo fiscale.

In altre parole, le province hanno detto in maniera molto chiara allo Stato di essere disponibili e di ritenere che possa essere ulteriormente responsabilizzante per loro ma anche Pag. 16 conveniente per lo Stato, da un lato, garantire i saldi di finanza pubblica e quindi la copertura attraverso gli accantonamenti previsti in bilancio (quindi le risorse non sono fittizie), e, dall'altro, definire dal 2018, quindi lasciando tempo allo Stato per assorbire gli effetti positivi dei saldi di finanza pubblica così garantiti, un meccanismo di autonomia finanziaria che poggi sul concetto di residuo fiscale.

Tale residuo fiscale è definibile come la differenza tra i gettiti erariali prodotti dal territorio e le spese complessive dello Stato in favore del territorio, comprendenti le spese dirette dello Stato (scuole, tribunali) e i trasferimenti a favore degli enti territoriali, quindi compresa anche la spesa locale, nonché le spese dei comuni non localizzabili (difesa nazionale, organi centrali, politica estera e naturalmente anche quota di interessi del debito pubblico).

Naturalmente il meccanismo poggia su una spesa standardizzata, con un criterio di oggettivazione in relazione alle tipologie di territorio, sulla capacità fiscale del territorio e sulla definizione di un contributo agli obiettivi di solidarietà che sia coerente con il percorso di risanamento che lo Stato ha imboccato.

Riteniamo che questo sia un meccanismo responsabilizzante nei nostri confronti, oggettivo ed equo per entrambe le parti, ma soprattutto – in linea teorica, ma crediamo anche pratica – progressivamente estendibile anche ad altre regioni a statuto ordinario, nell'ottica di permettere a chi ha dimostrato di saper gestire alcune competenze di poterne gestire anche altre, determinando di fatto un risparmio per lo Stato.

Siamo infatti certi che alcune competenze gestite più vicino al territorio garantiscano minore spesa, quindi un rapporto di Pag. 17 efficienza migliore, determinando un aumento complessivo delle possibilità di realizzare quella solidarietà nazionale a cui non abbiamo intenzione di sottrarci.

La legge di stabilità per il 2014 ha confermato quegli accantonamenti e ha aperto uno spiraglio

di ulteriore trattativa in un'ottica pattizia tra Province a statuto speciale e Stato rispetto alla partita finanziaria, definendo che il concorso previsto nella legge di stabilità possa realizzarsi anche attraverso il conferimento da parte dello Stato di ulteriori competenze e funzioni a scomputo della somma di contributo che le due province sono chiamate a realizzare.

Abbiamo un termine, giugno di quest'anno, e, in virtù di questo interesse reciproco, molto forte anche per lo Stato dal punto di vista della piena realizzazione dei saldi di finanza pubblica che diversamente sarebbero messi a repentaglio, confidiamo di giungere a una conclusione positiva per entrambe le parti.

Un ultimo accenno al tema della riforma costituzionale. Siamo impegnati a cercare di garantire un maggiore equilibrio rispetto all'applicazione dello stesso articolo 117, che ha travolto anche alcune delle nostre prerogative nella giurisprudenza della Corte costituzionale in questi anni.

Siamo interessati a definire in maniera più compiuta alcune regole di maggiore equilibrio tra competenze statali e competenze regionali, ci rendiamo conto che questo debba assolutamente avvenire, confidiamo che possa avvenire con un meccanismo di formazione delle leggi in cui il Senato delle autonomie sia veramente il luogo in cui si cerca di comporre in via preventiva gli eventuali conflitti oggi demandati alla Corte costituzionale.

Riteniamo che un Senato siffatto rappresenti un'opportunità per la crescita del Paese, a condizione che abbia compiti Pag. 18 di questo tipo, e, come credo sia logico, ragionevole e forse scontato fare, chiediamo che tutto questo avvenga all'interno della clausola prima citata, ma con un meccanismo di intesa con le nostre province rispetto alla formulazione di un nuovo statuto che tenga conto anche dei nuovi equilibri costituzionali.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LIONELLO MARCO PAGNONCELLI

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola al presidente della Regione Autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru.

FRANCESCO PIGLIARU, *presidente della Regione Autonoma della Sardegna*. Grazie, presidente. Desidero toccare soltanto tre punti per parlare di regioni autonome, nel caso specifico della Sardegna, ma cogliendo l'occasione per fare anche un riferimento all'attuale discussione sulla riforma costituzionale, in particolare sul ruolo delle regioni.

Nella Conferenza delle regioni e delle province autonome ho evidenziato un punto che è stato oggi riportato e che mi fa piacere riprendere per consolidare un punto di vista generale che non può essere dimenticato. Se fosse in corso un tentativo di ricentralizzazione da parte dello Stato nei confronti delle regioni, bisognerebbe considerare con molta attenzione che l'esperienza delle regioni presenta certamente delle ombre nella gestione delle risorse, però ha creato molta eterogeneità, una parte della quale virtuosa.

Non va dimenticato, in sostanza, che l'Italia ha un problema di qualità istituzionale complessivo, certificato da molte ricerche internazionali, che riguarda certamente anche lo Stato centrale. L'esperienza regionale ha mostrato che intorno Pag. 19a questa media dello Stato centrale, che non è particolarmente alta, c'è stata una distribuzione di comportamenti da cui sono emersi anche risultati ed esperienze molto virtuosi.

Il regionalismo italiano ha prodotto situazioni molto negative nel Mezzogiorno, ma anche *performance* regionali di assoluta eccellenza in termini di qualità dei servizi erogati con efficacia ed efficienza. Alla Conferenza delle regioni e province autonome ho citato il caso degli apprendimenti scolastici misurati da *standard* internazionali come i test PISA-OCSE, che testimoniano come alcune regioni italiane si collochino tra le eccellenze europee, mentre altre sono andate decisamente peggio.

La ricchezza delle esperienze regionali non dovrebbe essere perciò annacquata o addirittura annullata, laddove qualunque meccanismo di centralizzazione cancellerebbe invece questa ricchezza, cosa particolarmente grave perché uno Stato saggio deve rendersi conto che questa è una

ricchezza e che le buone esperienze devono essere diffuse sul territorio.

Si è parlato tante volte di un decentramento o di un federalismo a velocità differenziata, che sarebbe un modo per risolvere i problemi, un decentramento fatto con grande responsabilità, nella convinzione che in alcuni casi possa migliorare la *performance* media dello Stato centrale.

Decentramento differenziato significa consentire il decentramento là dove ci sono miglioramenti, identificare le buone pratiche e poi, anche attraverso il ruolo dello Stato centrale, trovare il modo di diffonderle in regioni che autonomamente non sono riuscite a generarle.

Il caso della scuola è ottimo da questo punto di vista, perché l'Italia ha raggiunto una buona qualità istituzionale nella misurazione degli apprendimenti scolastici attraverso l'eccellente lavoro realizzato negli ultimi anni dall'INVALSI. Pag. 20 Considerare le regioni che in quei test sono andate bene, capire il DNA di quella buona pratica e usarlo per disegnare politiche in favore di chi invece ha avuto difficoltà sarebbe il giusto modo di coniugare decentramento ed efficienza.

Ripartire tutto al centro rischia invece di appiattire tutto su una media non necessariamente è alta, perdendo qualità istituzionale a causa di un centralismo mal concepito e miope.

Questo è il mio punto di riflessione generale.

Per quanto riguarda invece la specialità, le motivazioni storiche che nel 1948 hanno consentito di definire la Sardegna come regione a statuto speciale sono naturalmente tutte lì e nel nostro caso è davvero molto semplice confermarlo, perché tutto parte da un mero dato geografico. Intorno a questo dato geografico c'è uno sviluppo storico differenziato, una cultura che ha creato una forte identità, però è giusto partire dal dato obiettivo: l'insularità.

L'insularità va definita con molta attenzione. A livello europeo è definita in modo ancora vago, ma insularità significa essenzialmente discontinuità territoriale, che secondo recenti ricerche implica costi importanti, che erano veri prima e sono veri anche adesso.

L'insularità differisce anche dalla distanza remota, perché la distanza in presenza di continuità territoriale ha implicazioni diverse. La Sardegna è ad esempio l'unica regione italiana che non ha metano, e questo è il risultato di una discontinuità territoriale. Il metano può arrivare in Calabria o in qualunque regione europea perché la distribuzione del metano ha costi fissi molto alti, che però vengono spalmati durante il percorso, in cui si può vendere ottenendo ricavi che consentono di distribuire il costo fisso lungo un percorso che può arrivare anche in regioni remote. Pag. 21

La discontinuità territoriale è una differenza che è uno stato di natura. Arrivare in Sardegna con il metano significa affrontare dei costi fissi che non possono essere spalmati durante il percorso, perché il mare non ha buoni clienti per il metano. Questa è una differenza naturale, precisa e non banale, perché si tratta di uno svantaggio connaturato alla forma geografica e fisica rispetto a tutti i servizi distribuiti a rete.

Le distribuzioni a rete hanno molto a che fare con la logistica. È ormai dimostrato che la logistica ha bisogno di contiguità territoriale, di continuità della contiguità. Di nuovo, in una regione certamente non ricca come la Calabria è possibile avere una buona logistica perché questa può far leva ad esempio anche sulla Campania, sulla densità di popolazione. Esiste quindi una differenza precisa che valeva nel 1948 e vale ancora oggi per tutti questi meccanismi che hanno a che fare con distribuzioni a rete, che sia il metano o la logistica.

Ho citato due esempi, ma se ne potrebbero fare tanti altri, come i trasporti e le ferrovie (chi ha dubbi venga a prendere un treno in Sardegna per capire di cosa stiamo parlando). Non è sorprendente, quindi, che l'indice infrastrutturale in Sardegna sia inevitabilmente molto basso rispetto alla media nazionale, perché riflette questo svantaggio insito nell'insularità.

Cito rapidamente altri aspetti. Prima di fare il presidente della regione ero economista, come sospetto si intuisca dai miei esempi, ma stiamo parlando di costi legati all'insularità, quindi credo sia legittimo farlo. Ci sono altri costi legati all'insularità che hanno a che fare con aspetti meno direttamente misurabili come l'efficienza delle imprese: minore *network* come risultato dell'insularità, minore densità imprenditoriale. Pag. 22

Anche questo ha un impatto negativo sulla possibilità delle imprese di utilizzare meccanismi *just in time* con i propri fornitori. Questo induce le imprese di un'isola a internalizzare più processi,

a specializzarsi meno, quindi ad avere una produttività minore per la difficoltà di approvvigionamento. Questi sono problemi decisamente importanti dal punto di vista economico, che erano validi nel 1948 come sono validi adesso.

Questo dato geografico immutabile ha un portato di storia e identità. È noto che, così come per il Trentino-Alto Adige e la Val d'Aosta, la Sardegna non ha un dialetto dell'italiano, ma ha una lingua, che segnala una forte identità, una forte differenza nello sviluppo culturale, che ancora è oggi molto sentita.

Una recente ricerca condotta dall'Università di Cagliari contemporaneamente a quelle di Edimburgo e della Catalogna rivela che nove sardi su dieci vorrebbero ancora oggi un governo locale con più poteri di quelli attuali e che circa il 40 per cento coltiva sentimenti di indipendenza. Questi dati rivelano una forte sentimento di identità.

Considero necessario parlare del nostro residuo fiscale, che come per le altre regioni del Mezzogiorno è negativo, nel senso che la spesa aggregata nel settore pubblico supera il potenziale di gettito della nostra regione.

Quel che è interessante dire, però, è che il superamento *pro capite* del residuo fiscale è del tutto in linea con quello delle regioni non a statuto speciale del Mezzogiorno, quindi, se c'è un trasferimento di risorse dal resto d'Italia alla Regione Sardegna, è determinato non da privilegi della specialità, ma dalla condizione di ritardo economico tipica delle regioni del Pag. 23 Mezzogiorno. Attualmente la Sardegna ha più autonomia, quindi ha una quota maggiore direttamente nelle proprie mani.

Nel 2006 abbiamo avuto un importante aggiornamento, in accordo con lo Stato, delle nostre compartecipazioni. Ci siamo allineati allo *standard* delle regioni a statuto speciale, con una compartecipazione del 90 per cento al gettito dell'IVA e del 70 per cento dell'IRPEF, i due cespiti fondamentali: un adeguamento importante di cui avevamo assolutamente bisogno.

Vorrei evidenziare un punto fondamentale. Qui parliamo di autonomia, di un regime di entrate che riteniamo soddisfacente, come definito dall'ultimo accordo con lo Stato del 2006, ma è necessario denunciare con forza come questa situazione di potenziale autonomia sia fortemente condizionata da accordi che riguardano il Patto di stabilità, che sono assolutamente limitanti.

Abbiamo aperto un tavolo di discussione con il Governo su questo punto e crediamo in una leale cooperazione, perché il modificato regime di compartecipazioni non ha avuto alcun adeguamento in termini di Patto di stabilità. Infatti, la quota che noi possiamo erogare a favore dei servizi per i nostri cittadini è andata continuamente diminuendo e oggi siamo al 43 per cento. Questo significa che il Patto di stabilità ci sta obbligando ad assurdi, ingiustificabili risparmi forzosi, che non hanno senso nella logica di un'autonomia responsabile.

Noi dobbiamo essere in grado di spendere le nostre risorse entro una logica di pareggio di bilancio e anche di avanzo di bilancio per contribuire alla riduzione del disavanzo nazionale, ma dobbiamo poterlo fare per essere giudicati dai nostri elettori e forse anche dallo Stato centrale attraverso l'adozione di costi e fabbisogni *standard*, a cui siamo decisamente Pag. 24 disponibili per dimostrare di non temere il confronto con il resto delle regioni e con il Governo centrale sulla nostra efficacia ed efficienza e anche sui nostri errori.

Siamo pronti a essere disciplinati da un meccanismo di responsabilità, ma dobbiamo avere la leva della responsabilità, ossia poter spendere le nostre risorse per mostrare ai cittadini e allo Stato centrale la nostra capacità di ottenere risultati. La situazione attuale, di fatto, ci priva di questa autonomia. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ROBERTO COTTI. Grazie, presidente. Vorrei fare una ventina di domande, soprattutto al presidente della mia regione, Francesco Pigliaru, ma sicuramente ci saranno altre occasioni. Mi concentro su una, visto che faccio parte anche della Commissione difesa, per dire che non sono

d'accordo con il Presidente Pigliaru riguardo al residuo fiscale negativo.

O meglio, tecnicamente ha ragione, perché il residuo fiscale è negativo, ma, se dovessimo considerare i costi che la Sardegna sopporta per tenere più del 60 cento del territorio in servitù militari, probabilmente questo residuo fiscale sparirebbe completamente.

Sono molto preoccupato, inoltre, per questa riforma del Titolo V della Costituzione, perché in Sardegna abbiamo già poca autonomia, per cui probabilmente la popolazione non accetterebbe un'ulteriore centralizzazione.

Dovremmo togliere anche le competenze ambientali concorrenti alle regioni a statuto speciale, ma non siamo riusciti a far decollare quello che potrebbe annoverarsi tra i migliori parchi nazionali italiani, quello del Gennargentu, perché purtroppo la legge nazionale sui parchi confliggeva con alcuni Pag. 25 aspetti identitari molto sentiti dalla popolazione e con meccanismi giuridici che prevedevano un'eccessiva ingerenza del Ministro dell'ambiente. Se ci verranno sottratte ulteriori competenze, forse non potremo più fare neanche i parchi regionali !

Per quanto riguarda le servitù militari vorrei conoscere l'opinione del presidente Pigliaru sui Comitati paritetici che avrebbero dovuto bilanciare le esigenze dello Stato e della regione. Il Comitato paritetico sulle servitù militari, formato da sette persone nominate dalla regione e da altrettante dal Ministro della difesa, si pronuncia quasi regolarmente contro i programmi del Ministero della difesa, su esercitazioni o modificazioni dell'ambiente in Sardegna.

Il Comitato si pronuncia quasi sempre contro, ma il Ministro della difesa dà regolarmente corso ai suoi programmi. Nei primi mesi di quest'anno il Comitato non si è pronunciato (credo per mancanza del numero legale) e per la prima volta il Ministero è andato avanti lo stesso. Stiamo quindi subendo forti ingerenze da parte dello Stato in questo settore e ci si dice che bisogna fare le esercitazioni militari, perché farle all'estero costerebbe molto di più. Questo però non è vero perché, se consideriamo i costi che ricadono sulla popolazione sarda, ci rendiamo conto che adesso costerebbe molto meno, solo che i costi ricadono sui sardi.

Sulla difesa, dunque, vorrei conoscere il parere del presidente Pigliaru, visto che a giugno ci sarà anche la Conferenza nazionale sulle servitù militari.

[FLORIAN KRONBICHLER](#). Vorrei chiedere un chiarimento al professor Antonini. Lei ha parlato di autonomie troppo speciali, utilizzando un termine, «privilegi», che dalle nostre parti (sono di Bolzano) è come una bestemmia. Pag. 26

Ritengo che questi privilegi siano innegabili, anche se il partito di maggioranza di Governo da noi detesta riconoscerli, però vorrei sapere cosa proponga, se togliere qualcosa di questa specialità o comunque quale conseguenza trarne.

Se questa è la diagnosi, vorrei conoscere quale sarebbe a suo parere la terapia al «troppo» di specialità riferito a Trento e Bolzano.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

LUCA ANTONINI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Padova*. È chiaro che il troppo è un concetto relativo, che io ho usato in questo senso: troppo rispetto ai regimi troppo ordinari. Non voglio negare una specificità storica, un'evoluzione, però rispetto ad altre autonomie ordinarie, che pure mostrano indici di virtuosità, noi troviamo una piana uniformità. Questo fattore rende stridente la differenza fra i due regimi.

Se, come diceva anche il presidente Pigliaru, ci fosse una maggiore differenziazione, il troppo verrebbe meno, ma, siccome stiamo andando in una logica di ulteriore uniformità, il troppo è destinato a venire ancora più in evidenza.

Nella misura in cui abbiamo di fronte un processo di fortissima ricentralizzazione, che per il momento si applicherà alle regioni ordinarie, questo processo di ricentralizzazione uniforme farà emergere ancora di più il concetto relativo, cioè la troppa specialità diventerà ancora più evidente.

Ritengo quindi che questo processo vada corretto. Non penso, tuttavia, a togliere l'autonomia a

chi ne ha troppa ma la utilizza bene, ma la toglierei sicuramente a chi ne ha troppa e la utilizza male.

[FLORIAN KRONBICHLER](#). E chi sarebbe ?

Pag. 27

LUCA ANTONINI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Padova*. La Sicilia. In Sicilia l'autonomia viene utilizzata per difendersi dalle riforme e l'emblema è la riforma dell'armonizzazione dei bilanci: una riforma che vuol dire trasparenza, residui attivi e passivi trasparenti, ma la regione la impugna e in base allo statuto riesce a ottenere di essere esonerata, quando la Corte dei conti ricorrentemente dichiara che il problema c'è.

A quel livello bisogna vedere la prova storica che ha fornito l'autonomia e identificare un rimedio nel momento in cui si rimette mano alla Costituzione dopo tanti anni dalla riforma del Titolo V o anche dopo tanti anni dallo statuto della Sicilia del 1946, che è rimasto inattuato.

Questa considerazione dell'esperienza storica va fatta e bisogna introdurre un criterio di geometria variabile, che renderebbe il troppo più sopportabile dal sistema. Se andiamo in un'ottica di fortissima ricentralizzazione anche dei modelli virtuosi, avremo dei virtuosi che rimangono fuori e dei virtuosi che vengono ricentralizzati, e il troppo, che è un concetto relativo, verrà ancora più in evidenza.

Il sistema non lo sostiene e in Veneto abbiamo forti tensioni soprattutto nei territori di confine, e non credo che la risposta attuale vada nella direzione auspicata.

Come il presidente Rossi, sono molto favorevole alla riforma del Titolo V e al superamento del bicameralismo, però bisogna stare attenti alle sfumature che si inseriscono, perché lì si gioca una partita decisiva per la funzionalità del nostro sistema.

FRANCESCO PIGLIARU, *presidente della Regione Autonoma della Sardegna*. Brevemente, abbiamo avuto un incontro con il Ministero della difesa sulla possibile Conferenza nazionale Pag. 28 sulle servitù militari. La nostra posizione è molto netta e chiara: vogliamo rivalutare la presenza delle servitù militari in Sardegna (siamo al 68 per cento).

Sulla questione del residuo fiscale, vorrei dire che è calcolato in base a *standard* nazionali che non possiamo modificare di volta in volta a seconda di vicende locali, però capisco il senso della sua affermazione, lo condivido e do un piccolo contributo tecnico. Uno studio della Banca d'Italia imputa l'intera spesa militare al territorio in cui si esercita la servitù.

Questo significa che si tende a sovrastimare la spesa pubblica sulla Sardegna e quindi a incrementare il residuo fiscale. Sarebbe molto più giusto dire che, se ho una servitù militare in Sardegna, dovrei distribuirla equamente su tutto il territorio nazionale perché sto erogando un servizio a vantaggio dell'intera nazione e non soltanto del luogo. Questo potrebbe ridurre non di molto, ma un po' quel residuo così calcolato.

Sono d'accordo sul fatto che oggi l'uso delle servitù militari non riveli i veri costi per una regione e credo che si decida di stare in Italia, e nel 68 per cento dei casi in Sardegna, perché si ritiene di risparmiare, ma quel risparmio è finto perché i costi non sono correttamente imputati.

Credo quindi che spetti alle regioni che ospitano le servitù militari il compito di far emergere i costi reali per garantire trasparenza e consentire di fare scelte più efficienti. Ogni volta che i costi non sono imputati in modo adeguato si verificano infatti quello che gli economisti definiscono «fallimento del mercato» e inefficienze, quindi credo sia nostro dovere farli emergere nella loro pienezza.

PRESIDENTE. Nel ringraziare gli auditi, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.