

**AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELLA SVIMEZ ADRIANO GIANNOLA DINANZI ALLA I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, NELL'AMBITO DELL'ESAME, IN SEDE REFERENTE, DEL DISEGNO DI LEGGE C. 1665 GOVERNO, APPROVATO DAL SENATO, RECANTE *DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE***

351

di Adriano Giannola\*

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il disegno di legge C. 1665 Governo approvato dal Senato: un pacato, necessario Processo alle Intenzioni. – 3. La meccanica in azione.

**1. Premessa.** Questa sintetica nota non si sofferma sui problematici profili di legittimità costituzionale del disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, già ampiamente sviluppati in questa sede in senso prevalentemente critico da competenti auditi con argomenti che la SVIMEZ condivide sotto molti aspetti.

Nel merito sia consentito di rinviare – senza pretesa di esaustività – a quanto la SVIMEZ ha esposto dinanzi alle Commissioni parlamentari in precedenti audizioni in tema di federalismo e autonomia.

**2. Titolo del paragrafo.** L'analisi della struttura del disegno di legge C. 1665 Governo merita particolare attenzione al fine di chiarire alcuni aspetti problematici che prospettano evidenti e non marginali effetti strutturali connessi alla peculiare dinamica attuativa del 116, terzo comma. Il percorso proposto, secondo la SVIMEZ, legittima fondate preoccupazioni per gli immediati e duraturi effetti sfavorevoli per la coesione del Paese.

Vi è un primo – per molti versi tombale – ostacolo all'attuazione del percorso proposto nel d.d.l.; un ostacolo che rinvia alla storia che, dal 2018, registra vari tentativi di procedere, senza esito, all'attuazione del 116, c. 3. Si parte dalle pre-intese siglate dal Governo Gentiloni pochi giorni prima dell'appuntamento elettorale del 2018, riprese nel 2019 nel Contratto del Governo giallo-verde nel quale il «regionalismo a geometria variabile» rappresentava il solo impegno definito «assolutamente prioritario». L'impossibilità di tener fede a quell'impegno contribuì, se non determinò, il naufragio di quell'esecutivo.

Passati i Governi Conte 2 e Draghi, ora, sotto l'egida dell'Autonomia differenziata, il 116, c. 3, torna in campo affidato alle cure dell'attuale d.d.l. del Governo. Già approvato dal Senato

---

\* Già Professore Ordinario di Economia bancaria. Presidente SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno.

e in discussione alla Camera, esso fissa metodo e norme di attuazione.

Come si vedrà in dettaglio, è indispensabile rifarsi alla storia (e alla cronaca) per chiarire aspetti altrimenti incomprensibili del tortuoso e, a nostro avviso, impraticabile percorso proposto dal d.d.l.

Logica vorrebbe che l'assoluta priorità fosse la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e dei connessi Fabbisogni finanziari a costi standard; così non è ed il tema LEP (affidato alle cure della Commissione CLEP) rinviato nel d.d.l. a un orizzonte - al momento - biennale impedisce categoricamente di avviare «intese» per materie e funzioni oggetto dei LEP da definire. Si apre invece un varco per l'immediato avvio dell'Autonomia differenziata su «tutto il resto» delle funzioni; del che si dirà poi.

A nostro avviso, al di là di rassicurazioni puramente formali, il percorso che il d.d.l. propone non è assolutamente compatibile con l'obiettivo di una corretta attuazione del 116, c. 3.

Appare infatti del tutto evidente l'intento di strutturare un accidentato e indeterminato percorso normativo teso a evitare - più propriamente ad eludere - sia le condizioni di ammissibilità poste in Costituzione sia a distogliere l'attenzione dalla sua impraticabilità finanziaria.

Risulta chiaro, a nostro avviso, il motivo per il quale il d.d.l. affronta il tema procedendo ad una strumentale «inversione della prassi» che, facendo un grave torto alla logica, ne pregiudica anche la praticabilità sia in linea di principio che in considerazione degli effetti immediati, non marginali, anzi di estremo rilievo che emergono in tutta evidenza.

È perciò indispensabile mettere a fuoco come, dal peculiare combinato disposto cronologico e logico chiaramente scandito, emerga il problematico intento oggettivo che informa il d.d.l. e, al contempo i molteplici aspetti che lo rendono impraticabile.

Il presupposto che motiva questo contraddittorio, altrimenti incomprensibile tentativo di procedere con l'inversione della prassi è ben rappresentato dal macigno contro il quale è destinata ad infrangersi la possibilità di conciliare il percorso con le regole fissate nel 2009 dalla legge 42 di attuazione del 119, non a caso - da allora - mai implementata. Il tema è noto e tutt'altro che marginale. Senza addentrarsi, nel complesso, ormai ben documentato terreno operativo, esso è stato chiaramente esposto il 23 ottobre 2019 nelle conclusioni della Commissione parlamentare per le Questioni regionali in occasione della *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, nella quale si affronta il tema della immediata cancellazione del criterio invalso della spesa storica e quello connesso della definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, previsto dalla legge di attuazione del federalismo fiscale (appunto la legge n. 42/2009).

Nel corso dell'Audizione del Ministro per gli affari regionali del 23 ottobre 2019, la Presidente chiede se egli conferma «che il discorso del costo della spesa storica è devastante, è in controtendenza rispetto a un obiettivo assolutamente opposto rispetto al piano perequativo, perché da alcune fonti [...] ci sono circa 60 miliardi di sperequazione, generata dal criterio della spesa storica tra spesa sociale e investimenti, che non vengono destinati proprio alle aree più svantaggiate del Paese. Quindi vorrei una conferma di questo dato e una puntualizzazione per ribadire il concetto che tutto questo non c'entra nulla con un discorso di efficienza di quel pacchetto di risorse, magari inferiore, che poi viene anche investito male». Risponde il Ministro, «Passo all'ultima domanda della Presidente che fa riferimento ai 60 miliardi (sono 61, ha arrotondato per difetto). Da dove nascono quelle risorse? È evidente che nei vent'anni che abbiamo alle spalle c'è un buco, connesso al fatto che le risorse che dovevano essere garantite in maniera equa su infrastrutture e sviluppo al Paese, non sono state garantite in maniera equa. La Presidente faceva riferimento al Mezzogiorno, ed è opportuno riprendere questo tema, così si fa chiarezza. È fin troppo evidente che dal 2001 (compreso) al 2019 (compreso, quindi compresa la legge di bilancio 2018 che ha effetto sul

periodo 2019-2021), la quota di risorse medie trasferite alle Regioni del Mezzogiorno non è mai andata oltre il 24,5-25 per cento, con picchi massimi del 28-28,5 per cento e minimi del 19,5-20 per cento, dovendo garantire il 34 per cento (sto parlando di risorse ordinarie, non comunitarie); basta questo per mettere in evidenza cosa è successo in questi vent'anni.

Se facciamo lo stesso calcolo sulle aree del Nord in ritardo di sviluppo, scopriamo la stessa cosa: al Mezzogiorno non è stato garantito il 34 per cento di media - che, secondo me, molto opportunamente lo scorso Governo ha scolpito con una legge dentro la norma - ma la verità è che anche quando era al 30 per cento (ho detto vent'anni, quindi hanno responsabilità tutti), non è mai stato garantito il trasferimento delle risorse, soprattutto sulle infrastrutture, alle aree meno sviluppate del Paese... Se ci fosse una sorta di accordo che prevede un conto da pagare sulle risorse non stanziare negli ultimi vent'anni, quel conto sarebbe di 61 miliardi PER ANNO, che non ci sono».

Un dato condiviso, certificato, non un'opinione sulla base della quale autorevoli protagonisti oggi si interrogano: «di cosa parliamo?» e osservano «che l'autonomia differenziata è una possibilità offerta» – a ben precise condizioni – «prevista dalla Costituzione» che rinvia preliminarmente al rispetto della legge n. 42/2009 attuativa dell'articolo 119, e conclude non casualmente in merito al c. 3 del 116, richiamando all'armonia «con i principi di cui all'articolo 119»: un vincolo, non un'opzione.

Quanto evocato dal Ministro delle Regioni nel 2019 (allora 60 miliardi annui, oggi lievitati) rappresenta un monumentale intralcio, un fattore ostativo per aggirare il quale si spiega la «inversione della prassi» nel d.d.l. Di fronte alla impossibilità di procedere secondo logica avviando l'attuazione del 116 terzo comma con la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (e del loro finanziamento), condizione vincolante per avviare la trattativa sulle «intese» tra Stato e Regione, si propone di procedere in senso inverso iniziando ad attuare il 116 terzo comma con «intese» tra Stato e Regione aventi per oggetto tutte le "altre funzioni" per le quali non siano previsti LEP da definire.

Un'apparente via di uscita del tutto impropria, come si dirà.

Quanto alla individuazione delle funzioni direttamente collegate ai LEP, il d.d.l. decreta una tollerante moratoria di almeno due anni.

Nulla concretamente è previsto intanto in merito ai due Fondi di perequazione territoriale senza vincolo di destinazione, espressamente previsti dalla legge n. 42/2009 attuativa dell'articolo 119, essenziali per avviare e non solo proclamare il percorso attuativo dei LEP e – soprattutto - per realizzare in tutte le possibili funzioni il superamento del criterio della spesa storica: solenne impegno della legge n. 42/2009 di attuazione dell'articolo 119 del Titolo V che – come noto – non ha ancora ricevuto una sia pur timida attuazione. E non è quindi fare il processo alle intenzioni constatare – per inciso – il definanziamento disposto nella ultima legge di bilancio del Fondo di perequazione, timidamente introdotto dal precedente Governo, oggi ridotto da 4 miliardi di euro a 800 milioni di euro.

Si può ora valutare se il «coniglio dal cilindro», estratto per avviare subito e comunque l'Autonomia rafforzata, ha una plausibile e – per così dire – neutrale legittimità operativa. La SVIMEZ ritiene che così non sia.

Il disegno di legge in esame, ormai al capolinea della definitiva approvazione parlamentare, ha stimolato una ridda di prese di posizione in merito alla non conformità al dettato costituzionale che denunciano prevedibili conseguenze disgregatrici. Suggestive espressioni quali lo «Stato-Arlecchino», «secessione dei ricchi» – fatta ormai giustizia della infondata rivendicazione di metafisici residui fiscali – convergono nel denunciare l'intento delle Regioni richiedenti del Nord di mantenere privilegi storicamente consolidati nella ripartizione delle risorse pubbliche. Tesi per molti versi condivisibili, da integrare con un movente ben più radicale delle Regioni richiedenti, che mirano ad acquisire con l'Autonomia la «sovranità»

senza assumere la «responsabilità» che rimane in capo a una Repubblica ridimensionata dalle «intese» e priva, in ragione proprio di quelle, di spazi per garantire in modo equo i diritti di cittadinanza costituzionalmente previsti nell'articolo 117, c. 1, 2 lett. m).

Preoccupa che nel dibattito, pur ricco e animato, manchi quasi completamente una accorta analisi su alcuni aspetti rilevanti concernenti la natura e i potenziali effetti derivanti dalla semplice meccanica operativa che caratterizza questo disegno di legge C. 1665. Dal che segue il pericolo di una scarsa consapevolezza – su fronti anche molto diversi – sugli esiti prospettici innescati da questa iniziativa legislativa tutta pervasa dalla fretta di procedere – come che sia – forzando regole e principi non derogabili.

A una semplice verifica emerge quanto sia carente ed elusiva la valutazione della correttezza del percorso proposto anche con riferimento alla possibilità immediata di stipulare «intese» per funzioni non-LEP, solo che si consideri che le intese tra lo Stato e le singole Regioni, vanno approvate dal Parlamento con legge rafforzata inemendabile e – di fatto – irrevocabile senza il consenso della Regione: un percorso che non prevede l'ipotesi di referendum abrogativo di iniziativa popolare, ulteriormente protetto dallo scudo fornito dal collegamento alla legge di bilancio.

Cogliere l'importanza di queste criticità è di grande rilievo ai fini di una informazione trasparente ed adeguata. A fini operative, non risulta infatti particolarmente utile il ponderoso lavoro della Commissione CLEP.

Quella Commissione tutto ha fatto tranne che soddisfare la pressante esigenza di corrispondere all'imperativo einaudiano di «conoscere per deliberare». Si è anzi alimentata se non favorita una distrazione di massa rispetto alla «meccanica» sopra tratteggiata, semplice all'apparenza ma accortamente e radicalmente elusiva, che pervade il d.d.l. Dalla pura analisi logica di quella «meccanica» emerge in tutta evidenza la incompatibilità del percorso proposto che risulta in violazione della norma della Costituzione e che - una volta intrapreso - annuncia un ben prevedibile e preoccupante approdo dell'avventura delle «intese».

Preoccupa il fatto che non solo a livello di opinione pubblica ma anche degli addetti ai lavori non sembra esserci contezza degli effetti che potrà avere il combinato disposto nella sequenza prevista nei due commi dell'art. 4 del d.d.l. attuativo del percorso relativo alle intese immediatamente attivabili tra Stato e Regioni con legge rafforzata.

L'articolo 4 rappresenta il fulcro sul quale fa leva tutto il d.d.l. mirato all'obiettivo prioritario di assicurare, in fretta, subito «il massimo attualmente possibile di differenziazione tra le Regioni». A questo scopo, propone la strumentale, spericolata «inversione della prassi» nella «logica» attuativa del 116 terzo comma che elude con disinvoltura, il rispetto di quel comma conclusivo: che - giova sottolinearlo di nuovo - ne prevede la praticabilità «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119» e di quanto previsto dalla legge n. 42/2009, «attuativa del 119 della Costituzione».

**3. La meccanica in azione.** L'essenza della proposta del Governo si articola dunque nei due tempi scanditi nell'art. 4. Entrando più dettagliatamente nel merito, il c. 1 stabilisce - come detto - che le «funzioni che prevedono la definizione dei LEP», non possano essere conferite e quindi essere oggetto di intesa se non dopo la loro definizione; per tutte le altre funzioni, il comma 2 prevede la immediata attivazione e stipula delle intese che, una volta raggiunte, comportano il trasferimento di funzioni «[...] con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie [...] effettuato [...] nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente dall'entrata in vigore della presente legge».

Senza dirlo, per questa via, si conferma e si cristallizza - per quelle funzioni- il criterio della «spesa storica» e una «assegnazione» di risorse che diviene irreversibile per la natura dell'Intesa, cosa non smentita dal successivo art. 5 che nel c. 2 rinvia a una Commissione

paritetica Stato-Regione solo per individuare «le modalità del finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale».

Per quanto concerne l'attribuzione di risorse alle Regioni a finanziamento delle funzioni soggette al «secondo tempo» che scatterà solo con la definizione dei LEP, nulla è previsto nel DdL se non che i «due tempi» devono avere impatto zero sulla finanza pubblica. Inoltre, mentre non si fa cenno alle indispensabili misure perequative che dovrebbero accompagnare la definizione dei LEP, non è errato desumere che, per le Regioni che partecipano alle intese, la perequazione relativa a tutte le funzioni immediatamente trasferibili è annullata ipso facto in virtù delle intese consentite dal comma 2 che prevede il trasferimento di funzioni sulla base – resa irreversibile di fatto – della spesa storica.

In estrema sintesi, il metodo proposto espone a un doppio rischio.

Da un lato, come appena argomentato le intese Stato-Regione su tutte le «ulteriori forme e condizioni di autonomia» immediatamente attivabili, procedono all'attribuzione delle risorse con il criterio della spesa storica che proprio l'intesa rende permanente (una costituzionalizzazione di fatto).

D'altro lato va considerato che per le Regioni attualmente richiedenti l'Autonomia rafforzata, l'estensione biennale per la definizione futura dei LEP «allontana» e mitiga la prospettiva connessa ad eventuali interventi di perequazione territoriale - a loro certo e come noto - non favorevoli. Dal che si evince che il secondo tempo al quale rinvia il d.d.l., annuncia che l'intesa seguirà (salute, istruzione, trasporto pubblico locale) quando sarà possibile prevedere una qualche disponibilità di risorse a finanziamento dei LEP a costi standard secondo i fabbisogni standard (cioè quando – e se – saranno stabilmente in campo, i 60 e (oggi) più miliardi di euro evocati nel 2019 dall'allora Ministro per i rapporti con le Regioni.

Chiedere l'approvazione parlamentare del percorso proposto dal DdL, presume che chi è chiamato a deliberare disponga di una esauriente, attendibile ed analitica informazione sia sulle «funzioni» segregate dai LEP che – soprattutto – sulle funzioni (analiticamente individuate ed illustrate) che potranno essere immediatamente oggetto di «intesa». Al momento, mentre delle funzioni «ibernata» sappiamo da tempo che riguardano sanità, istruzione, mobilità locale e dintorni; poco o nulla sappiamo invece su quali e quante, con adeguato dettaglio analitico, saranno le funzioni relative alle materie per le quali l'art. 4, c. 2 prevede fin da ora la possibilità di formulare intese. Né a fronte del protrarsi di questo stato di cose, sembra palesarsi il più che giustificato disagio rispetto alla pretesa di dover procedere a deliberare sostanzialmente, «quasi al buio», l'avvio di un percorso popolato da «possibili intese».

L'elenco delle materie proposto all'articolo 3 del d.d.l. enumera tutte quelle di legislazione concorrente per le quali (art. 7, c. 3) già «[...] spetta alle Regioni la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»: non risulta ancora in quali di queste materie e, nel dettaglio, in quali funzioni i LEP possano risultare condizionanti e, quindi, «avvelenare i pozzi», impedendo il trasferimento di funzioni e le connesse materie o ambiti di materie di quell'elenco, né – in generale – quali e quante siano le funzioni. Si va dai rapporti internazionali e con la UE, al commercio con l'estero, a grandi reti di trasporto e di navigazione, a trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, a porti, aeroporti, a legislazione e tutela del lavoro, a credito locale, per arrivare ai beni culturali e ambientali, alla tutela del territorio, alla protezione civile.

Si è già detto ed è utile ribadire che grazie all'"intesa", la cessione alle Regioni richiedenti delle funzioni, legittima una sovranità regionale sottratta a quella dello Stato e, in aggiunta, che le Regioni subentranti congelano la spesa storica grazie alla natura dell'"intesa", il che garantisce che la rendita eventuale fin qui percepita sia al riparo dalla perequazione via fondi senza

vincoli di destinazione previsti dalla mai attivata legge attuativa dell'art. 119.

In altri termini, la meccanica del disegno di legge in questo ambito, non solo elude e non scioglie il problema di come definire e fissare finalmente il percorso attuativo del 116, c. 3, in armonia con il 119 (magari attivando il 120), ma, tramite l'inversione della prassi rispetto a quella suggerita dalla logica, porta in discussione alla Camera un testo che - se approvato - sancirà il consolidamento del criterio della spesa storica al quale porta in dono il «crisma» costituzionale offerto dall'«intesa». Il superamento del criterio della spesa storica rimarrebbe così un residuale formale impegno morale, normato e disatteso fin dal 2009.

Dire che in tutta fretta le Regioni richiedenti si fanno Stato già nel primo tempo previsto dal d.d.l. è un eufemismo. Quanto poi sia a dir poco problematica la coerenza tra «questa Autonomia» e il rispetto delle condizionalità sottostanti al PNRR è una evidentissima questione aperta.

Alla dimensione nazionale, va precisato che la prospettiva di uno Stato sovrano ridimensionato spalanca le porte a una simmetrica precisa evoluzione, in virtù della quale ogni Regione «autonoma e sovrana» non realizza affatto la «secessione» bensì – piuttosto – «incarna» la forma di Stato senza vestirne i panni, e senza doverne assumere gli oneri (a partire dalla presa in carico delle quote di debito pubblico).

Così stando le cose, con una probabilità che si avvicina al 100% questo peculiare percorso assistito verso «l'Autonomia dei due tempi», quasi per inerzia, porterà a realizzare un progetto che – cedendo a una irresistibile tentazione – metterà mano a quasi obbligati assestamenti territoriali.

Una evoluzione, questa, inevitabile per rispondere alle giuste perplessità di chi si fa interprete delle preoccupazioni sulla possibile balcanizzazione in una babele di «regioni sovrane» (i.e. lo «Stato Arlecchino»), che inciderebbe sulla precaria operatività del contesto amministrativo nel rapporto tra pubblico (i vari governi regionali e sovrani) e privato. Simmetricamente, si comprende perché i Sindaci avvertano con seria preoccupazione l'avvento della Regione-sovrana, nella quale il Presidente assume di diritto il fin qui abusato titolo di Governatore.

La «soluzione», si teme, avverrà, per default a intese approvate, seguendo il percorso disegnato a chiare lettere in Costituzione nell'articolo 117, c. 8, Titolo V, che in perfetta – non casuale – complementarità al 116, c. 3, recita: «[...] La legge regionale ratifica le intese delle Regioni con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni».

Nella veste conferita loro da «questa» Autonomia rafforzata le Regioni (dell'«intesa») sono legittimamente «sovrane», il che invita a una riflessione sull'articolo 114 Cost. che apre il Titolo V riformato.

In sintesi: nasce il «Grande Nord» senza ombra di secessione (Catalogna *docet!*); si fomenta, (prevedibilmente, e per la SVIMEZ non augurabilmente!) il contraccolpo centrifugo e illusorio per «costruire» il contraltare di un «Grande Sud» in una ormai «Piccola Italia» non ancora confederale ma, certamente, sempre più lontana dal vagheggiato federalismo cooperativo e liberale.