FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

I QUADERNI DELLA FONDAZIONE



RIDEFINIRE IL RAPPORTO STATO-REGIONI

LEP, autonomie e competitività del Paese

Atti del convegno del 22 giugno 2026

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

Nota editoriale

Il presente volume restituisce in forma editoriale gli interventi e il confronto sviluppati nel convegno "Ridefinire il rapporto Stato-Regioni. LEP, autonomie e competitività del Paese", promosso dalla Fondazione Mezzogiorno il 22 giugno 2026 presso l'Unione Industriali Napoli. I testi sono stati sottoposti a un lavoro di editing finalizzato a eliminare ripetizioni e formule proprie dell'oralità, ricomporre i passaggi argomentativi e rendere più agevole la consultazione, senza modificarne le tesi e le posizioni espresse dai relatori.

I titoli e i sottotitoli interni hanno funzione esclusivamente editoriale e sono stati introdotti per evidenziare i principali nuclei tematici del dibattito.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

I Quaderni della Fondazione Mezzogiorno

Studi, analisi e proposte per lo sviluppo del Paese

I Quaderni della Fondazione Mezzogiorno rappresentano la collana di studi e documenti di approfondimento attraverso cui la Fondazione contribuisce al dibattito pubblico sui grandi temi dello sviluppo del Mezzogiorno e del Sistema Italia. Realizzati con il contributo di giuristi, economisti e studiosi di primo piano, i Quaderni offrono analisi rigorose e proposte operative su riforme istituzionali, politiche industriali, competitività, coesione territoriale e ruolo del Sud nella prospettiva europea.

L'obiettivo è fornire una base tecnico-scientifica solida a supporto delle decisioni pubbliche, contrastando letture ideologiche e semplificazioni, e riaffermando la centralità del Mezzogiorno come leva strategica per la crescita e la stabilità dell'intero Paese.

La Fondazione Mezzogiorno

La Fondazione Mezzogiorno, costituita da imprese nazionali ed internazionali e da associazioni di rappresentanza imprenditoriale, promuove la crescita economica, sociale e civile del Mezzogiorno e dell'Italia tutta, nella prospettiva di rendere il Paese protagonista della costruzione di una Europa più competitiva sul piano industriale, più unita sul piano politico e più efficiente sul piano istituzionale. La Fondazione Mezzogiorno è convinta che un ruolo del genere potrà essere svolto dall'Italia solo attraverso il definitivo superamento dei divari tra Sud e il resto dell'Europa, che impediscono di dispiegare appieno il potenziale di crescita e di sviluppo del Mezzogiorno.

Dal 2021 la Fondazione Mezzogiorno è presieduta dal Cavaliere del Lavoro Antonio D'Amato.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

Piazza dei Martiri 30, 80121, Napoli
C.F. 95031750631 • Tel.: 081 3995261
Email: segreteria@fondazionemezzogiorno.it
PEC: fondazionemezzogiorno@pec.it

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

INDICE

PREMESSA

Dall'autonomia differenziata a una proposta per il nuovo regionalismo. Un percorso di analisi e di confronto

PARTE I - PERCHÉ RIPENSARE IL RAPPORTO STATO-REGIONI

- **Vittorio Genna** – Saluti istituzionali
- **Antonio D'Amato** – Riformare le istituzioni per liberare il potenziale di crescita del Paese

PARTE II - I LEP PRESI SUL SERIO

- **Sergio Beraldo** – Diritti, prestazioni e uguaglianza delle opportunità

PARTE III - UNA PROPOSTA PER RIPENSARE IL REGIONALISMO

- **Sandro Staiano** – Prima le funzioni, poi le competenze
- **Massimo Bordignon** – Funzioni, responsabilità e finanziamento del NUOVO REGIONALISMO

PARTE IV - ECONOMIA E DIRITTO, CONFRONTO NECESSARIO

- **Vincenzo Tondi della Mura** – LEP e garanzie: chi decide e chi finanzia i diritti
- **Giuseppe Pisauro** – Autonomia e responsabilità finanziaria
- **Floriana Cerniglia** – Dai diritti ai fabbisogni: le questioni ancora aperte
- **Giulio Salerno** – Riordinare le funzioni a Costituzione invariata

- **Lorenza Violini** – Sussidiarietà e razionalizzazione del regionalismo

PARTE V – CONCLUSIONI

- **Antonio D'Amato** – Dal Mezzogiorno una proposta per il Paese

PARTE VI – MATERIALI

- **Per una legge di delega sulla riorganizzazione dei rapporti stato-regioni**

- **Dall'analisi alla proposta: il percorso della Fondazione Mezzogiorno 2021-2026**

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PREMESSA

Dall'autonomia differenziata a una proposta per il nuovo regionalismo

Questo Quaderno nasce da un passaggio preciso nel percorso di ricerca della Fondazione Mezzogiorno. Dopo anni dedicati all'analisi dell'autonomia, il convegno del 22 giugno 2026 ha segnato il passaggio dalla diagnosi alla proposta.

L'impostazione scelta dalla Fondazione è stata, fin dall'inizio, quella di sottrarre il confronto alla contrapposizione territoriale e alla contingenza politica. Il problema non è stabilire se lo Stato debba essere, in astratto, più centralista o più autonomista. Il problema è capire quale livello di governo sia più adeguato a esercitare ciascuna funzione pubblica, con quali responsabilità, con quali risorse e con quali garanzie per i cittadini e per il sistema produttivo.

Da qui muovono i due assi del volume. Il primo riguarda i LEP: non semplici standard amministrativi, ma strumenti attraverso cui rendere effettivi i diritti civili e sociali e garantire uno spazio di opportunità sostanzialmente eguale sul territorio nazionale. Il secondo riguarda l'organizzazione delle funzioni: prima di redistribuire competenze occorre conoscere che cosa le amministrazioni fanno realmente, quale dimensione territoriale richiedano le singole funzioni e quali siano i loro costi e le loro interdipendenze.

Il confronto tra giuristi ed economisti costituisce perciò una componente essenziale del metodo. La distribuzione delle competenze non può essere disegnata soltanto attraverso categorie giuridiche, così come i problemi della finanza territoriale non possono essere affrontati prescindendo dai principi costituzionali di uguaglianza, autonomia, sussidiarietà e perequazione.

Il Mezzogiorno rappresenta, in questa prospettiva, non il destinatario di una rivendicazione territoriale, ma il banco di prova della capacità dello Stato di trasformare coesione e qualità istituzionale in crescita. Il divario nei livelli di occupazione, nella qualità dei servizi e nella

capacità di attrarre investimenti riduce il potenziale dell'intera economia italiana. Per questo il riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali è anche un tema di competitività nazionale.

Gli interventi raccolti nelle pagine che seguono mantengono le differenze di approccio e le obiezioni emerse nel dibattito. È una scelta deliberata: il valore della proposta sta anche nella possibilità di essere sottoposta a verifica, corretta e rafforzata attraverso un confronto scientifico aperto. Il volume vuole quindi essere insieme memoria di una giornata di lavoro e strumento per proseguire una discussione che la Fondazione intende portare nelle università, negli enti di ricerca, nelle istituzioni e nel Paese.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE I

PERCHÉ RIPENSARE IL RAPPORTO STATO-REGIONI

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE I | PERCHÉ RIPENSARE IL RAPPORTO STATO-REGIONI

Saluti istituzionali

Vittorio Genna

Presidente Unione Industriali Napoli

Il lavoro che la Fondazione Mezzogiorno ha portato avanti negli ultimi anni sul regionalismo e sull'autonomia differenziata ha avuto il merito di affrontare la questione con continuità, rigore e spirito di proposta. E molti degli elementi messi a fuoco in questo percorso hanno trovato un riscontro significativo anche nella pronuncia della Corte costituzionale del 2024 sulla legge Calderoli.

La Corte ha infatti richiamato la necessità che ogni eventuale trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni non possa avvenire in modo astratto o generalizzato, ma debba essere sostenuto da un'analisi puntuale delle singole funzioni, della loro effettiva utilità, della convenienza per la collettività e delle conseguenze che tali scelte possono produrre sull'equilibrio complessivo del sistema.

È un passaggio importante, perché riporta il dibattito su un terreno che riteniamo essenziale: non una contrapposizione ideologica tra centralismo e autonomia, ma una valutazione concreta di quale livello istituzionale sia nelle condizioni migliori per esercitare determinate responsabilità nell'interesse dei cittadini, delle imprese e del Paese.

In questa prospettiva, il tema dell'autonomia differenziata si inserisce in una riflessione più ampia sul funzionamento del regionalismo italiano, sulla chiarezza delle competenze, sull'efficienza delle amministrazioni e sulla necessità di superare sovrapposizioni, conflitti e incertezze che troppo spesso rallentano i processi decisionali.

Il confronto di oggi assume quindi un valore particolare. Avremo l'opportunità di ascoltare economisti, costituzionalisti e studiosi che ci aiuteranno a comprendere meglio non soltanto

ciò che sta accadendo sul piano normativo, ma soprattutto quali possano essere le condizioni per costruire un assetto più razionale, più efficace e più coerente con le esigenze di competitività del sistema Italia.

Ringrazio il Presidente Antonio D'Amato per l'impegno con cui la Fondazione Mezzogiorno sta portando avanti questo percorso, il moderatore Gianni Trovati e tutti gli autorevoli relatori che hanno accettato il nostro invito.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE I | PERCHÉ RIPENSARE IL RAPPORTO STATO-REGIONI

Introduzione ai lavori

Antonio D'Amato

CEO Seda International Packaging Group e Presidente Fondazione Mezzogiorno

Questo è un seminario di lavoro che si inserisce in un percorso portato avanti nel corso degli ultimi tre anni sul tema dell'autonomia differenziata e sul tema delle riforme istituzionali. Lo abbiamo fatto sempre con un'attenzione molto forte non solo agli aspetti costituzionali e sociali, ma anche rispetto alla competitività del sistema Italia, soprattutto nel quadro di una messa in sicurezza dei conti pubblici e di un necessario consolidamento dell'assetto finanziario.

La questione del rapporto deficit-PIL è fondamentale. Grazie all'azione del Governo, nel corso degli ultimi ventiquattro mesi l'Italia è riuscita, non senza difficoltà, a recuperare una posizione più solida nel quadro europeo, attraverso una politica di bilancio rigorosa e necessariamente restrittiva. Questo ha contribuito in maniera significativa a rafforzare la credibilità e l'affidabilità del sistema Italia sui mercati e nello scenario internazionale.

È anche in questo recupero di credibilità che va ricercata una delle ragioni del successo del nostro export. I dati più recenti collocano l'Italia al quarto posto a livello globale per capacità di esportazione: un risultato straordinario per il Made in Italy e per il nostro sistema produttivo. La forza delle imprese resta naturalmente il fattore decisivo, ma la loro capacità di competere sui mercati internazionali beneficia anche della reputazione e dell'affidabilità del Paese. E questa credibilità è stata rafforzata dal rigore con cui abbiamo governato i conti pubblici.

Tuttavia, va detto che il nostro Paese soffre da oltre vent'anni di un sostanziale deficit di capacità di investimento nella riqualificazione ordinaria e straordinaria delle proprie infrastrutture, nel rafforzamento del proprio potenziale produttivo e nella messa in sicurezza del territorio. Dobbiamo allora chiederci per quanto tempo ancora sia possibile perseguire una politica di contenimento della spesa pubblica.

La strada principale che dobbiamo perseguire, a mio giudizio, è quella della crescita del prodotto interno lordo. E questa crescita passa necessariamente dalla capacità dell'Italia di aumentare in maniera significativa il proprio tasso di occupazione, portandolo almeno al 70% della popolazione in età attiva. Era già questo uno degli obiettivi indicati dalla Strategia di Lisbona. Eppure, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, l'Italia continua a presentare un divario occupazionale molto significativo rispetto agli altri Paesi europei.

Nel 2025 abbiamo raggiunto, con grande fatica, un tasso di occupazione del 62,5%, ma se scomponiamo questo dato emerge con chiarezza il vero problema strutturale del Paese: il Nord è ormai al 69,8%, il Centro al 66,9%, mentre il Mezzogiorno è ancora fermo al 50%.

È evidente allora che, se vogliamo avvicinare il tasso di occupazione nazionale al 70%, dobbiamo necessariamente far crescere in maniera molto più forte l'occupazione nel Mezzogiorno. Portare il Sud almeno dal 50% al 60% significa creare circa un milione e 250 mila posti di lavoro in più. È questo il vero spazio di crescita che abbiamo davanti. Prima riusciremo a raggiungere questo obiettivo, prima potremo creare le condizioni per allentare quelle politiche restrittive che sono state necessarie per mettere in sicurezza i conti pubblici. Perché la stabilità finanziaria non può essere affidata soltanto al contenimento della spesa: nel medio e lungo periodo deve poggiare soprattutto sulla crescita del PIL e sull'allargamento della base occupazionale.

È dunque su questo obiettivo che dobbiamo concentrare gli sforzi del sistema Paese. E allora dobbiamo chiederci come si inserisca, in questo contesto, il tema

dell'autonomia differenziata. Può davvero l'autonomia differenziata, così come è stata proposta e portata avanti in questi anni, contribuire al raggiungimento di questo risultato?

Il nostro punto di vista è negativo. Non pensiamo che questa sia la strada, soprattutto perché l'esperienza degli ultimi cinquant'anni ci consegna un dato molto chiaro: il regionalismo non è riuscito a ridurre in maniera significativa il divario tra Nord e Sud. Al contrario, su alcuni indicatori fondamentali quella distanza si è ulteriormente ampliata.

Basta guardare all'occupazione. Nel 1977 il tasso di occupazione nel Mezzogiorno era già intorno al 49%. Quasi cinquant'anni dopo, nel 2025, siamo appena al 50%. In tutto questo arco di tempo il Mezzogiorno ha guadagnato poco più di un punto percentuale, mentre il Nord è cresciuto di oltre dodici punti, arrivando oggi al 69,8%. In altre parole, dopo quasi cinquant'anni il Sud è sostanzialmente ancora al punto di partenza, mentre il resto del Paese ha compiuto un percorso profondamente diverso.

Il recupero di competitività e di capacità di crescita del Mezzogiorno non può essere perseguito continuando a utilizzare gli stessi strumenti con i quali abbiamo gestito le politiche regionali negli ultimi cinquant'anni. E tantomeno riteniamo che l'autonomia differenziata, così come è stata proposta, possa aiutarci a raggiungere questo obiettivo.

È questo il dato che deve farci riflettere: non possiamo pensare di affrontare il futuro continuando semplicemente a replicare un modello che, in mezzo secolo, non è riuscito a ridurre il principale divario strutturale del Paese.

Si pone quindi con forza la necessità di ridefinire il rapporto tra Stato centrale, Regioni e istituzioni locali. È un tema complesso, reso ancora più difficile dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Le continue tensioni istituzionali e le diverse modifiche intervenute negli anni non hanno aiutato a individuare e risolvere i punti critici del sistema. Si sono moltiplicati i diritti di veto, si sono

ampliate le ipertrofie amministrative e tutto questo ha contribuito a rallentare ulteriormente la capacità dei territori di recuperare quel gap di crescita che dobbiamo invece colmare.

Cosa fare? È chiaro che il vero motore della crescita, laddove si può veramente esprimere e concentrare la capacità di creare occupazione, è nel Mezzogiorno. Il nord del Paese ormai è saturo e la sua capacità di crescita non può che essere marginale. Allora il rapporto tra Stato centrale e istituzioni locali, tra Stato e Regioni deve essere disegnato e concepito nella logica di mettere in moto questo motore e di farlo senza esitazioni.

Lo studio presentato oggi e il dibattito che ne conseguirà è un continuum rispetto all'iniziativa avviata da tempo dalla Fondazione Mezzogiorno. Ora siamo in una fase critica nella definizione del dibattito dei LEP.

È molto importante quindi che un dibattito difficile, complesso, fatto di tecnicalità venga reso quanto più possibile comprensibile e venga soprattutto preso come punto di riferimento per capire che c'è bisogno adesso di cambiare pagina e di rifondare completamente il percorso istituzionale e costituzionale di rapporto tra Stato centrale e Regioni.

Per questo oggi verrà presentata anche una proposta di legge, proprio per il riordino del rapporto tra Stato e Regioni, una proposta di legge che non interviene sull'aspetto costituzionale, ma propone una via che noi riteniamo largamente percorribile. Non voglio anticipare i temi che verranno trattati da esperti di economia pubblica e di diritto costituzionale.

Non solo. Ci auguriamo che questo lavoro possa contribuire anche a una diversa visione dell'Europa, superando quell'idea dell'"Europa delle Regioni" che aveva caratterizzato una parte importante del dibattito degli anni Novanta. Era in quel contesto che prendeva forma una certa concezione del federalismo, con la Padania che guardava alla Catalogna o alla Baviera come propri interlocutori. Oggi il confronto tra territori deve avvenire in una logica diversa, nella quale

prevalga la capacità dei singoli Paesi di contribuire, con tutta la loro forza economica e produttiva, alla costruzione di un'Europa più competitiva.

Basta guardare alla complessità dello scenario con il quale dobbiamo misurarci. Abbiamo innanzitutto la Cina, una grande potenza economica che non è una democrazia e nella quale il rapporto tra Stato e imprese è profondamente diverso dal nostro, con una politica industriale fortemente guidata e vincoli ambientali e regolatori non comparabili a quelli europei. Abbiamo poi l'India, una potenza economica e demografica in fortissima crescita, con oltre un miliardo e quattrocento milioni di abitanti, grandi competenze scientifiche e tecnologiche e una classe manageriale di primo ordine, anch'essa inserita in un quadro di vincoli ambientali molto diverso da quello europeo.

E abbiamo gli Stati Uniti, una grande democrazia e una grande potenza industriale, che dispone però di margini di manovra sul debito pubblico e sulle politiche industriali, energetiche e ambientali incomparabilmente maggiori rispetto a quelli europei.

Poi ci siamo noi. Un'Europa che dal punto di vista istituzionale fatica ancora a decidere, che da anni deve fare i conti con un progressivo indebolimento della propria base industriale, con vincoli stringenti sulla finanza pubblica degli Stati membri e quindi sulla loro capacità di investimento, e con un sistema di iper-regolamentazione che troppo spesso finisce per ridurre la nostra capacità di competere. Tutto questo si accompagna a un assetto istituzionale europeo che continua a mostrare forti limiti nella capacità di assumere decisioni con la rapidità richiesta dal nuovo scenario globale.

È dentro questo quadro che dobbiamo leggere anche la questione dell'autonomia differenziata e, più in generale, le dinamiche istituzionali del nostro Paese. Non possiamo continuare a procedere a colpi di spallate su questioni che possono invece essere affrontate in maniera più razionale, più organica e soprattutto più coerente con l'obiettivo di svolgere un ruolo vero nella costruzione della nuova Europa di cui abbiamo bisogno.

Credo quindi che dobbiamo collocare questa riflessione e questa proposta dentro la sfida più grande che abbiamo davanti come imprese, come cittadini e come istituzioni: rafforzare il sistema Paese per contribuire a costruire un'Europa più forte e più competitiva.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE II

I LEP PRESI SUL SERIO

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE II | I LEP PRESI SUL SERIO

Diritti, prestazioni e uguaglianza delle opportunità

Sergio Beraldo

Professore di Economia politica, Università degli Studi di Napoli Federico II

Perché i LEP non sono stati presi sul serio

che i LEP non sono stati presi sul serio fino adesso, nel senso che la nozione non è stata considerata con la necessaria serietà. Quando ho cominciato a interessarmi al tema, mi sono chiesto: ma perché le Regioni del Nord o coloro i quali sostengono la causa dell'autonomia differenziata, sono così desiderosi di fissare i LEP, se fissando correttamente i LEP mi sembra che lo sforzo redistributivo addirittura aumenti? Ecco, questo davvero non riuscivo a capirlo, così come non riuscivo a capire come avrebbe potuto il Comitato Tecnico Scientifico, allestito per definire i LEP, sfuggire a questo esito.

Poi ho capito una cosa: sono riusciti a sfuggire all'esito semplicemente rendendo il dibattito estremamente confuso, semplicemente allestendo un dibattito super confuso sui LEP, per cui non si capisce effettivamente che cosa sono. Figuratevi che il Comitato che è stato chiamato a dibattere della questione, quindi a definire i livelli essenziali delle prestazioni, a un certo punto ha detto era meglio che non li determinassero, perché la determinazione dei LEP produce una serie di conseguenze distributive e noi vogliamo astenerci dal produrre con il nostro comportamento questo tipo di conseguenze.

Alla fine di tutto questo movimento quindi quello che è rimasto è un'oscura caligine sulla nozione.

Volevo però cercare di fare un passo indietro per farvi capire perché è importante definire questi LEP.

Un diritto che cambia con il territorio non è un diritto effettivo

Secondo me la cosa migliore da fare, in un consesso del genere, per evitare anche che ci si addormenti ad un'ora del pomeriggio abbastanza propizia per il sonno, è partire da un esempio. Conosco una persona che vive sulla costa ionica calabrese e che è malata di tumore. Noi potremmo anche decidere di far morire i malati di tumore come collettività, così come possiamo decidere di mettere a disposizione risorse per curare i malati di tumore. Mi sembra che questa sia la scelta che noi abbiamo fatto, noi vorremmo curare i malati di tumore. Questa persona non ha un ospedale facilmente raggiungibile dal posto in cui vive.

Devo dire che la sanità in Calabria è molto disastrata, ci sono moltissimi problemi, di fatto c'è una mobilità sanitaria incredibile. Questa persona ha anche scarse risorse personali, quindi come si cura? Prende un autobus dal posto in cui vive, parte la sera e raggiunge Roma in mattinata si sottopone a una terapia antitumorale, quindi alla chemioterapia, dopodiché ritorna indietro, immaginate in che condizioni, al paese nel quale vive.

Secondo voi sono garantiti livelli essenziali delle prestazioni a questa persona? Secondo me no, nel senso che noi abbiamo deciso, come collettività, che chi è malato di tumore non debba morire di tumore. Se abbiamo deciso questo abbiamo anche deciso che dovremmo fornire a questa persona prestazioni che siano adeguate rispetto al problema di cui essa soffre.

“Essenziale” non significa “minimo”

Il tema, quindi, è che le prestazioni pubbliche non sono innanzitutto garantite su tutto il territorio nazionale e non hanno la stessa qualità su tutto il territorio nazionale. Questo è un punto importante, perché le prestazioni pubbliche strutturano lo spazio delle opportunità di cui ciascun cittadino può godere e questo spazio delle opportunità deve necessariamente essere uguale.

A un certo punto la parola "essenziale" viene fatta coincidere con la parola "minimi", per cui i livelli essenziali delle prestazioni vengono intese dal Comitato, che potrei chiamare Comitato Cassese, dal nome della persona che lo ha presieduto, in realtà anche la Corte Costituzionale scivola su questo punto, vengono intesi come i livelli minimi delle prestazioni.

Non è affatto così, i livelli essenziali delle prestazioni non sono i livelli minimi delle prestazioni, però bisogna davvero partire dalla finalità della Costituzione Repubblicana per arrivare ad affermare questo punto con chiarezza.

Tutela e potenziamento della persona

Per scrivere questo breve saggio mi sono indebitamente avventurato nel diritto costituzionale, sperando di non far arrabbiare troppo il mio amico Sandro Staiano per questa indebita incursione, e sono partito da un volume di Costantino Mortati, che è uno dei padri della Costituzione. In uno dei passaggi di questo volume, Costantino Mortati dice: nella Costituzione Repubblicana confluiscono tre diverse tradizioni di pensiero, quella cattolica, quella socialista e quella comunista. Queste tre tradizioni di pensiero sono accomunate da una esigenza, quella della tutela e del potenziamento della persona.

È quello il fine ultimo della Costituzione. Se noi volessimo trovare qual è il punto cruciale del nostro patto politico fondamentale, è questo, a mio modo di vedere: tutela e potenziamento della persona.

Questo, che cosa significa? Significa che noi non dobbiamo garantire prestazioni minime alle persone, dobbiamo garantire appunto i livelli essenziali delle prestazioni, cioè tutto quello che possiamo ragionevolmente garantire non solo per rendere pari gli spazi delle opportunità di cui le persone beneficiano, ma per espandere lo spazio delle opportunità al massimo grado possibile tenendo presenti i vincoli cui siamo naturalmente assoggettati.

LEP, autonomia e finanza pubblica

Se noi non avessimo vincoli, il problema di determinare uno spazio delle opportunità massimo, fissando i livelli essenziali delle prestazioni, resterebbe indeterminato

naturalmente, perché c'è sempre la possibilità di dare qualcosa in più alle persone per espandere ulteriormente lo spazio delle opportunità.

È chiaro che noi abbiamo dei vincoli nel fissare le prestazioni che determinano lo spazio delle opportunità, ma, tenendo presenti questi vincoli, dobbiamo fare il massimo affinché i spazi delle opportunità delle persone, così come sono strutturati dalle prestazioni, siano i più ampi possibili, ma soprattutto siano uguali, tutti devono godere delle stesse opportunità. È questo il senso della parola essenziale nell'espressione "livelli essenziali delle prestazioni" secondo quello che ho capito dal mio studio.

Tre chiarimenti: normatività, politica e misurazione

Ho molto apprezzato l'intervento di tutti, ho molto apprezzato l'intervento della Professoressa Cerniglia e cui rispondo in un minuto evidenziando tre punti.

Il primo punto è che nella definizione che noi diamo di LEP, che io do di LEP, mi muovo su un piano che è anche quello normativo, non è solo il piano positivo. Anzi io credo che le definizioni che sono state date dalla Banca d'Italia, per esempio, sebbene apprezzabili, non siano adeguate semplicemente perché manca la dimensione normativa, la dimensione deontologica del dover essere, cioè dove stiamo andando.

Il secondo punto è che non dobbiamo affatto avere paura della politica, anzi dobbiamo liberarci del mito che alcune decisioni possano essere soltanto tecniche. Decisioni solo tecniche non esistono, però ci vuole la politica buona.

Il terzo punto è che non è vero che non è possibile stimare alcune cose, per esempio in vari lavori con gruppi di economisti sparsi, abbiamo cercato di stimare le diseguaglianze in termini di opportunità d'accesso ai servizi sanitari monetizzando il costo di accesso alle prestazioni e usando come criterio, banalmente, che il costo d'accesso alle prestazioni deve essere uguale indipendentemente dalle due caratteristiche di base, cioè se tu sei una persona con un handicap non devi sopportare un costo maggiore per l'accesso alle prestazioni, ma il costo monetario out of pocket, quello che tiri fuori tasca tua, deve essere lo stesso a prescindere dalle tue caratteristiche. Se vivi in Calabria, non è che per il solo

fatto di vivere in Calabria devi pagare un costo monetario maggiore per l'accesso alle prestazioni. Naturalmente un criterio può essere discusso, potrebbero esserci criteri migliori, però non è detto che, in generale, non ci siano criteri su cui noi ci possiamo mettere d'accordo. Solo questo volevo dire.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE III

PROPOSTA PER RIPENSARE IL REGIONALISMO

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE III | PROPOSTA PER RIPENSARE IL REGIONALISMO

Prima le funzioni, poi le competenze

Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

Dalla contrapposizione alla razionalizzazione

L'economia capitalistica di mercato ha prodotto, negli ultimi due secoli, straordinari miglioramenti nei livelli di benessere della popolazione mondiale. Ma questo sviluppo è stato accompagnato da crisi periodiche e, soprattutto, è avvenuto in maniera diseguale: tra individui, tra aree del mondo e tra territori.

Nel nostro Paese il tema fondamentale continua a essere quello della sperequazione tra Nord e Sud.

Non serve dividersi tra apocalittici e integrati. Possiamo certamente registrare alcuni dati positivi, ma dobbiamo contemporaneamente prendere atto dei fenomeni strutturali che continuano a condizionare le prospettive del Mezzogiorno. I dati elaborati dalla Fondazione Mezzogiorno mostrano, per esempio, una consistente perdita di popolazione giovanile nelle regioni meridionali e, parallelamente, un incremento nelle regioni settentrionali.

È un fenomeno che incide direttamente sulle possibilità di sviluppo e di progresso, perché impoverisce proprio i territori nei quali sarebbe maggiormente necessario rafforzare capitale umano, capacità produttiva e opportunità.

Da qui deriva una prima conclusione: ogni intervento di regolazione istituzionale che incida sulle diseguaglianze territoriali deve essere costruito sulla base di un'analisi razionale degli effetti economici e sociali che produce.

Ed è precisamente da questo problema che siamo partiti nel valutare le risposte offerte dal decisore politico sul terreno delle riforme.

Una riforma bipartisan e a Costituzione invariata

Sul terreno dell'organizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, a partire dal cosiddetto regionalismo differenziato, abbiamo assistito in Italia a quella che definirei una vera e propria "catastrofe discorsiva".

Non siamo riusciti a costruire, tra i decisori politici, quella che potremmo chiamare una sufficiente sincerità costituzionale. Il confronto sulle riforme si è sviluppato troppo spesso secondo una logica di contrapposizione ideologica, attraverso un conflitto tra posizioni che ha finito per assumere un carattere distruttivo.

Le grandi riforme, e in particolare quelle costituzionali, non possono essere costruite secondo una logica puramente agonistica. L'esperienza della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione è, da questo punto di vista, particolarmente significativa. Per la prima volta nella storia repubblicana una revisione costituzionale di così vasta portata fu approvata con una maggioranza estremamente ristretta e successivamente sottoposta a referendum.

Fino ad allora la Costituzione era stata modificata più volte, ma gli attori politici avevano generalmente evitato di procedere a riforme di sistema quando si profilava una frattura così profonda. Il risultato della revisione del 2001 è stato, anche sotto il profilo tecnico, fortemente problematico: ne è derivato un assetto in larga misura irrazionale e disfunzionale, del quale l'articolo 116, terzo comma, costituisce una delle manifestazioni più evidenti.

È dunque necessario superare questa logica.

Quando abbiamo iniziato a discutere di questi temi all'interno della Fondazione Mezzogiorno, il confronto è stato intenso. Antonio D'Amato riteneva inizialmente necessario intervenire

direttamente sul Titolo V. Proprio quella dialettica, tuttavia, si è rivelata utile e costruttiva, perché ci ha portato progressivamente a individuare una strada diversa.

La prima scelta è stata quella di formulare una proposta fondata sull'analisi concreta dei problemi e, sul piano politico, dichiaratamente bipartisan.

Non abbiamo un interlocutore politico privilegiato. La proposta che presentiamo vuole essere sottoposta innanzitutto al confronto della comunità scientifica e, successivamente, di tutte le forze politiche disponibili a misurarsi nel merito con il problema.

La seconda scelta è altrettanto importante: intervenire a Costituzione invariata. Non riteniamo indispensabile aprire una nuova stagione di revisione costituzionale. Pensiamo piuttosto che esistano gli strumenti per realizzare, attraverso la legislazione ordinaria, una profonda razionalizzazione dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali.

L'analisi delle funzioni come metodo

Il punto di partenza deve essere la perequazione territoriale e la correzione delle asimmetrie, naturalmente nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ma per raggiungere questo obiettivo occorre modificare anche il metodo con il quale si costruiscono le riforme.

L'esperienza italiana offre, da questo punto di vista, indicazioni importanti. Nella stagione dei grandi trasferimenti di funzioni degli anni Settanta – penso alla legge n. 382 del 1975 e al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 – fu compiuto un lavoro rilevante di razionalizzazione. Quel processo presentava tuttavia un limite: l'analisi venne affidata essenzialmente ai giuristi, e in particolare agli amministrativisti, senza un adeguato coinvolgimento delle competenze economiche.

Oggi sappiamo che questa integrazione è indispensabile. Il nostro progetto si fonda infatti su un principio metodologico preciso, richiamato anche dalla Corte costituzionale: prima di distribuire le competenze occorre analizzare le funzioni.

Non si può stabilire in astratto se una funzione debba appartenere allo Stato, alle Regioni o agli enti locali. E soprattutto non si può decidere sulla base dell'interesse del soggetto che chiede di acquisirla o delle risorse finanziarie che il trasferimento può trascinare con sé.

La domanda deve essere molto più semplice e molto più rigorosa: perché trasferire una determinata funzione? La risposta può essere una sola: perché quella funzione, esercitata a un determinato livello istituzionale, può garantire una prestazione migliore ai cittadini e una maggiore efficienza dell'azione pubblica.

Per arrivare a questa valutazione è necessario integrare analisi giuridica e analisi economica. Occorre considerare la natura dell'interesse tutelato, la dimensione territoriale ottimale, i costi, le economie di scala e di scopo, le interdipendenze tra funzioni, la capacità amministrativa dei diversi livelli di governo e l'impatto complessivo sui cittadini e sul sistema produttivo.

L'analisi delle funzioni diventa quindi il presupposto della distribuzione delle competenze.

Ed è in questo stesso quadro che si colloca il lavoro sui Livelli Essenziali delle Prestazioni. Partiamo dai LEP perché esiste un'esigenza perequativa preliminare: prima di ridistribuire responsabilità e funzioni occorre definire quali diritti devono essere effettivamente garantiti a tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio nel quale vivono.

La legge delega e la centralità del Parlamento

Quale strumento normativo può sostenere un processo di questa portata?

La nostra proposta è quella di una legge ordinaria di grande riforma, capace di intervenire organicamente sul sistema delle relazioni tra centro e periferia. Una riforma di questo tipo deve riguardare sia la distribuzione delle funzioni sia il sistema di finanziamento degli enti territoriali. Su questo secondo versante ereditiamo una situazione estremamente problematica: l'attuazione incompleta del Titolo V, il mancato completamento del cosiddetto federalismo fiscale e una serie di distorsioni che hanno progressivamente compromesso la coerenza del sistema.

Per realizzare questa riorganizzazione abbiamo scelto lo strumento della delegazione legislativa. Non è una scelta riduttiva. Al contrario, nella storia repubblicana molte delle riforme più significative sono state realizzate attraverso leggi delega, proprio perché questo strumento consente di articolare nel tempo un processo complesso e di integrare diversi livelli di decisione. La delegazione legislativa può inoltre restituire centralità al Parlamento.

Talvolta si sostiene che il ricorso ai decreti legislativi comporti necessariamente una concentrazione del potere nelle mani del Governo. È un'affermazione che va precisata. La delegazione legislativa è cosa profondamente diversa dalla decretazione d'urgenza: è il Parlamento a definire principi e criteri direttivi, e il procedimento può prevedere il coinvolgimento delle commissioni parlamentari, l'acquisizione di pareri e l'apertura del confronto ai soggetti interessati.

Questo consente di costruire una decisione politica più articolata e partecipata.

Tra i soggetti da coinvolgere vi è naturalmente anche il sistema produttivo. La distribuzione irrazionale o incerta delle competenze non rappresenta infatti soltanto un problema costituzionale o amministrativo. Produce effetti diretti sulle imprese, sugli investimenti e sulla capacità dell'apparato industriale di operare in un quadro normativo prevedibile.

Lo abbiamo visto chiaramente nel dibattito sul regionalismo differenziato: una moltiplicazione non coordinata delle discipline e delle competenze può determinare un ulteriore aumento della complessità regolatoria.

Il nostro obiettivo è esattamente opposto: razionalizzare.

In questo quadro anche la differenziazione può avere uno spazio. Differenziare le competenze tra enti appartenenti alla stessa classe può, in determinate circostanze, essere necessario per rendere più efficiente l'esercizio delle funzioni. Ma deve essere il risultato dell'analisi delle funzioni, non il punto di partenza del processo.

Non si parte dunque dalla differenziazione per poi cercare di costruirle intorno una giustificazione. Si parte dall'interesse pubblico e dalla funzione da esercitare e, solo successivamente, si individua il livello di governo più adeguato.

Da questo punto di vista non vi è alcuna demonizzazione dell'autonomia. C'è piuttosto il tentativo di collocarla all'interno di un quadro generale di razionalizzazione delle competenze.

I nostri interlocutori sono quindi, in primo luogo, la comunità scientifica dei costituzionalisti, degli amministrativisti, degli economisti e degli studiosi delle istituzioni. E sono, naturalmente, tutte le forze politiche disponibili a confrontarsi con questa impostazione.

Il metodo è parte integrante della proposta. Non intendiamo costruire un progetto destinato a una determinata maggioranza o a una specifica area politica. Al contrario, riteniamo necessario parlare a tutte le forze in campo e chiedere loro di misurarsi con la qualità e la complessità del problema.

Dietro molti dei fallimenti che abbiamo registrato sul terreno delle riforme vi è infatti anche una difficoltà del decisore politico nel costruire interventi organici e di lungo periodo.

Senza alcuna pretesa salvifica, penso che un lavoro scientificamente fondato e politicamente aperto possa contribuire anche a migliorare la qualità del processo decisionale.

Una riorganizzazione organica e non una riforma episodica

Le iniziative più recenti sul terreno delle intese regionali mostrano quanto sia ancora presente la tentazione di riportare il confronto dentro il vecchio schema delle pre-intese e delle rivendicazioni differenziate.

Non sappiamo quale sarà il loro esito concreto né se alcune di queste iniziative riusciranno a superare i diversi passaggi parlamentari, politici e, eventualmente, il vaglio della Corte costituzionale.

Proprio questa incertezza, tuttavia, rafforza a mio giudizio la necessità di insistere su una prospettiva diversa: un intervento organico sul sistema. Non è un'utopia. È la presa d'atto di un'esigenza oggettiva del Paese. La proposta che abbiamo elaborato presuppone una riorganizzazione delle competenze e dell'intero assetto delle relazioni tra i diversi livelli

territoriali. Si tratta quindi di un processo necessariamente complesso, che richiederà tempo anche nella fase attuativa.

L'idea dei settori organici, sulla quale si fonda una parte della proposta, non nasce naturalmente oggi. Ha una storia importante nell'esperienza italiana e affonda le sue radici anche nel lavoro che condusse ai trasferimenti di funzioni degli anni Settanta.

I settori organici che proponiamo oggi non possono tuttavia coincidere con quelli individuati dalla legge n. 382 del 1975. È cambiata l'economia, sono cambiati i servizi pubblici, è cambiato il contesto istituzionale ed è cambiata la stessa distribuzione delle responsabilità.

Rimane però valida l'intuizione metodologica: superare una frammentazione puramente nominalistica delle materie e ricomporre le funzioni secondo ambiti coerenti di intervento.

Quell'esperienza presentava, come ricordavo, un limite significativo: la dimensione economica non fu adeguatamente considerata. È un errore che oggi non possiamo ripetere.

C'è poi un ulteriore elemento. Una riorganizzazione delle competenze per settori organici comporta necessariamente anche una revisione della legislazione di settore. Non è possibile ridistribuire in modo razionale le funzioni senza intervenire parallelamente sulle discipline che ne regolano l'esercizio.

Esiste infine una differenza fondamentale rispetto al 1977. Allora il problema era essenzialmente quello dell'attuazione della Costituzione attraverso la regionalizzazione: il movimento prevalente era il trasferimento di funzioni dal centro verso la periferia. Oggi il problema è diverso.

Anche il riassorbimento verso il centro può essere necessario

Una vera razionalizzazione del sistema può comportare non soltanto trasferimenti verso la periferia, ma anche il riassorbimento di alcune funzioni verso il centro.

Ritengo, per esempio, che questo tema debba essere affrontato con particolare attenzione nel settore sanitario. Le fortissime differenze territoriali che si sono determinate nella tutela

della salute mostrano i limiti di un sistema nel quale la differenziazione delle competenze non sempre è stata accompagnata da una capacità effettiva di garantire condizioni equivalenti di accesso ai diritti.

Questo non significa negare l'autonomia regionale. Significa applicare coerentemente il principio secondo cui l'attribuzione di una funzione deve dipendere dalla capacità del livello istituzionale prescelto di esercitarla nel modo più efficace.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla revisione del Titolo V offre elementi importanti. La Corte ha sviluppato nel tempo una significativa giurisprudenza di carattere centripeto, riconoscendo che, quando esigenze di esercizio unitario impongono l'attrazione di una funzione amministrativa verso il centro, questa può trascinare con sé anche la relativa competenza legislativa.

È un dato di sistema del quale dobbiamo necessariamente tenere conto. Quando si costruisce una legge di riforma non si opera infatti in uno spazio vuoto. Occorre considerare il contesto costituzionale, l'evoluzione della giurisprudenza e gli strumenti attraverso i quali l'ordinamento ha già cercato di correggere alcune delle rigidità introdotte dalla revisione del 2001.

La nostra proposta deve quindi inserirsi coerentemente in questo quadro, utilizzando gli strumenti già disponibili per ottenere una razionalizzazione effettiva delle funzioni.

Perequazione, diritti fondamentali e sistema produttivo

La necessità di questa riorganizzazione deriva anche da un dato ormai difficilmente contestabile: l'attuale sistema continua a produrre diseguaglianze territoriali molto profonde nella tutela dei diritti fondamentali.

Quando leggiamo i dati sulla mobilità dei giovani dal Mezzogiorno verso il Nord, sulla perdita di capacità produttiva dei territori meridionali o sulle differenze nell'aspettativa di vita tra le diverse aree del Paese, dobbiamo chiederci quale sia l'effettivo grado di eguaglianza garantito dal nostro ordinamento. Sono differenze che non possono essere considerate

fisiologiche. Esiste una potente esigenza di perequazione, e questa esigenza riguarda direttamente i diritti fondamentali.

È da qui che nasce anche il significato politico della proposta. Politico, non partitico.

Presentare una legge di questo tipo significa aprire un confronto sulla razionalizzazione dell'ordinamento, sulla garanzia uniforme dei diritti e, contemporaneamente, sull'efficienza complessiva del sistema produttivo. I due aspetti non sono separabili.

La qualità dell'organizzazione istituzionale incide sulla capacità dei cittadini di accedere ai servizi, ma incide anche sulle condizioni nelle quali le imprese investono, producono e competono.

È per questo che ritengo necessario portare avanti la proposta indipendentemente dalle iniziative contingenti che possono svilupparsi sul terreno dell'autonomia differenziata. Queste ultime possono essere affrontate e valutate nel merito, anche sul piano costituzionale. Ma non devono distoglierci dall'obiettivo principale: costruire un intervento organico di riorganizzazione del sistema.

Il lavoro realizzato dalla Fondazione Mezzogiorno ci ha consentito di sostenere anche lo sforzo analitico necessario per arrivare a questo risultato.

Ora dobbiamo proseguire aprendo la proposta al confronto. Ci rivolgeremo alle università, alla comunità scientifica e agli studiosi delle diverse discipline interessate. Le osservazioni critiche emerse anche in questo dibattito sono preziose e chiediamo che possano tradursi in contributi e note capaci di migliorare ulteriormente la struttura della proposta.

È proprio questa la logica del lavoro: non presentare un testo chiuso, ma costruire, attraverso il confronto scientifico e istituzionale, una proposta sempre più solida per una riorganizzazione dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali che renda più efficace la tutela dei diritti e più competitivo il Paese.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE III | PROPOSTA PER RIPENSARE IL REGIONALISMO

Funzioni, responsabilità e finanziamento del nuovo regionalismo

Massimo Bordignon

Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università Cattolica del Sacro Cuore

Una riforma profonda senza cambiare la Costituzione

Vorrei soffermarmi su due aspetti. Il primo riguarda la proposta di legge delega; il secondo, strettamente connesso, riguarda i problemi della finanza regionale e locale. Quest'ultimo è un tema al quale ho dedicato molta attenzione in passato e credo possa offrire alcuni elementi utili anche per la discussione.

La prima caratteristica della proposta è fondamentale: si tratta di una riforma a Costituzione invariata. Non è dunque necessario modificare nuovamente la Costituzione per realizzare una profonda riorganizzazione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo.

Per un economista, questo è un punto particolarmente importante e innovativo. La lunga elencazione delle materie contenuta nell'articolo 117 può rimanere invariata senza che ciò impedisca di intervenire in maniera significativa sull'effettiva distribuzione delle funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali.

La proposta si articola, in particolare, intorno all'attuazione di tre disposizioni costituzionali: l'articolo 118, per quanto riguarda il riordino delle funzioni amministrative; l'articolo 116, con riferimento all'autonomia differenziata; l'articolo 119, per quanto riguarda il sistema di finanziamento regionale e locale. Il punto qualificante è che la proposta non si limita a indicare principi e criteri, ma interviene anche sui processi attraverso i quali vengono assunte le decisioni. È particolarmente evidente nel caso dell'articolo 116. Per l'autonomia

differenziata viene immaginato un procedimento nel quale assume un ruolo centrale una commissione parlamentare chiamata a esaminare le proposte del Governo e a confrontarsi con un comitato nel quale sono rappresentate non soltanto le Regioni, ma anche le forze economiche e produttive.

L'idea di fondo è che una decisione sulla distribuzione delle funzioni non possa essere ricondotta esclusivamente al rapporto tra due esecutivi. Occorre invece valutare in maniera trasparente e condivisa se il trasferimento di una determinata funzione produca effettivamente un vantaggio in termini di efficienza e di funzionamento del sistema.

Siamo quindi molto lontani dall'impostazione originariamente seguita dal presente governo per l'attuazione dell'autonomia differenziata, fondata sostanzialmente su un accordo tra Governo nazionale e Governo regionale, successivamente sottoposto al Parlamento con margini di intervento estremamente limitati. Qui la prospettiva è radicalmente diversa.

Dalle funzioni alle modalità di finanziamento

Un altro elemento centrale è l'idea, già illustrata da Sandro Staiano, che la revisione dell'assetto delle competenze debba essere costruita a partire dall'analisi delle funzioni.

Tradotto nel linguaggio dell'economista, significa applicare al tema i principi della teoria economica del federalismo fiscale: per ogni funzione pubblica occorre chiedersi quale sia il livello di governo più appropriato per esercitarla.

Non è una valutazione semplice, ma disponiamo degli strumenti teorici ed empirici necessari per affrontarla. Possiamo analizzare economie di scala, esternalità, differenze territoriali, capacità amministrativa e costi di coordinamento. Su questa base possiamo arrivare alla conclusione che una funzione oggi esercitata dalle Regioni sarebbe più efficacemente svolta a livello centrale oppure, al contrario, che una funzione statale potrebbe essere meglio esercitata a un livello territoriale inferiore.

È un metodo che, peraltro, sarebbe estremamente utile applicare anche al rapporto tra Stati membri e Unione europea.

Le modalità di finanziamento dovrebbero essere individuate seguendo la stessa logica. In particolare, per le funzioni connesse ai Livelli Essenziali delle Prestazioni deve essere garantito un finanziamento adeguato da parte dello Stato. Ma, come ricordava Sergio Beraldo, l'obiettivo non è assicurare una meccanica uniformità delle prestazioni. È garantire l'eguaglianza nello spazio dei diritti e delle opportunità, creando le condizioni perché determinati risultati possano essere raggiunti su tutto il territorio nazionale.

Questo punto merita di essere sottolineato. I LEP non riguardano esclusivamente le Regioni e le materie ad esse assegnate: riguardano l'intero settore pubblico. Pensiamo, per esempio, alla scuola, che rimane una funzione prevalentemente statale. Anche in questo campo sarebbe in teoria possibile definire standard e obiettivi da garantire. Una volta stabilito il risultato da raggiungere, le risorse dovrebbero essere distribuite di conseguenza, se necessario anche in misura diversa tra territori diversi. Dal punto di vista economico, infatti, il problema non è attribuire a tutti la stessa quantità di risorse. Il problema è capire quali risorse siano necessarie nei diversi territori, date le loro caratteristiche, per garantire effettivamente un determinato diritto o il raggiungimento di un determinato standard.

Per le funzioni non riconducibili ai LEP, invece, il finanziamento dovrebbe poggiare maggiormente sui tributi propri, accompagnati da adeguati meccanismi perequativi. In questo modo è possibile preservare sia l'equilibrio territoriale sia gli incentivi e la responsabilità fiscale degli amministratori.

Per i Comuni e gli altri livelli di governo si pone un problema analogo. Rimane, a mio giudizio, da approfondire l'equiparazione tra Livelli Essenziali delle Prestazioni e funzioni fondamentali dei Comuni: è un'impostazione già presente nella legislazione precedente e ripresa anche nella proposta, ma sulla quale ritengo utile mantenere aperta una riflessione.

Il pregio della razionalità

Tornando alla proposta, qual è, a mio giudizio, il suo principale pregio? La razionalità dell'impianto. Si parte da alcuni principi generali. Da questi si ricava, attraverso l'analisi delle funzioni, l'attribuzione più efficiente delle competenze. E soltanto successivamente si

definiscono le modalità con cui quelle funzioni devono essere finanziate. È una sequenza logica che negli ultimi decenni abbiamo progressivamente perduto.

Già la distribuzione delle materie introdotta con la revisione del Titolo V presentava numerosi elementi problematici. Successivamente abbiamo tentato una riforma organica con la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, ma quel processo è rimasto largamente incompiuto. La sua attuazione coincise, peraltro, con una delle più profonde crisi economiche e finanziarie della storia recente del Paese.

Per comprendere la dimensione di quella crisi basta ricordare che l'Italia ha impiegato 17 anni per recuperare i livelli di reddito del 2007, l'anno precedente alla grande recessione.

In quella fase furono introdotti, soprattutto nei confronti degli enti territoriali, strumenti che potremmo definire da "economia di guerra": forti vincoli sulla spesa, riduzione dei trasferimenti e richiesta agli enti locali di contribuire al riequilibrio complessivo della finanza pubblica.

Era una risposta comprensibile all'emergenza finanziaria, ma aveva poco a che vedere con la costruzione di un sistema autenticamente autonomistico. Il problema è che, una volta superata quella fase, non siamo riusciti a ricostruire un assetto coerente.

Questa perdita di razionalità non riguarda soltanto i rapporti tra Stato e autonomie territoriali. È, a mio giudizio, un problema più generale del nostro processo decisionale: dedichiamo spesso enormi quantità di tempo e risorse a questioni che non affrontano i problemi strutturali, mentre fatichiamo a intervenire sui nodi che realmente condizionano il funzionamento del Paese.

Ed è difficile attribuire questa responsabilità a una sola parte politica. Il fenomeno attraversa maggioranze e governi diversi. Proprio per questo sarebbe già un risultato importante riuscire a riportare il confronto politico sui temi su un terreno più razionale.

Un esempio è quanto sta accadendo oggi sull'autonomia differenziata. Come a tutti i presenti noto, sono state avviate procedure relative a intese preliminari con alcune Regioni, anche su materie non riconducibili ai LEP.

A mio giudizio, queste iniziative presentano diversi elementi di tensione con i principi indicati dalla Corte costituzionale nella sua sentenza del novembre 2024. La Corte ha chiarito che il trasferimento di competenze non può avvenire sulla base di intere materie, ma deve riguardare specifiche funzioni; ha inoltre richiesto che la differenziazione trovi giustificazione nelle caratteristiche e nelle esigenze concrete dei singoli territori. Se le richieste delle diverse Regioni risultano identiche (come in questo caso), se le richieste sono formulate in termini troppo generici o se riguardano attività che le Regioni possono già esercitare, diventa difficile dimostrare la necessità del trasferimento e valutarne correttamente anche gli effetti finanziari. È dunque probabile un ricorso di altre Regioni di fronte al provvedimento, con contro-azioni giuridiche da parte dei proponenti e così via, con il rischio di avviare un lungo processo politico, amministrativo e giurisdizionale destinato a produrre nuovi conflitti senza risolvere i problemi.

È precisamente per questa ragione che considero importante la proposta della Fondazione: non perché pretenda di offrire una soluzione definitiva, ma perché prova a reintrodurre elementi di razionalità in un sistema che li ha progressivamente perduti.

Finanza locale: i nodi irrisolti

La parte meno innovativa della proposta riguarda probabilmente la finanza regionale e locale. È una scelta consapevole: intervenire in profondità su questo terreno avrebbe richiesto un lavoro molto più lungo, perché i problemi accumulati sono numerosi e complessi. Vale però la pena richiamarne brevemente i principali, anche per giustificare la nostra scelta di non occuparsene in questa fase di predisposizione della proposta.

Per i Comuni, le principali entrate tributarie sono rappresentate dall'IMU, dall'addizionale comunale all'IRPEF e dalla TARI. Dietro questa struttura apparentemente semplice esistono forti elementi di distorsione.

Prendiamo l'IMU. La prima anomalia riguarda l'esenzione pressoché totale dell'abitazione principale dall'imposizione. Un po' ovunque nel mondo, la fiscalità comunale si basa sulla tassazione degli immobili, in una forma o nell'altra (patrimoniale o reddituale). Ma da

nessuna altra parte, questo viene fatto escludendo dal tributo le abitazioni dei residenti, cioè i cittadini che votano per il governo locale e che quindi esprimono un giudizio sulla sua politica fiscale. Il risultato è che una parte significativa del prelievo viene concentrata su cittadini che non risiedono sul comune e che quindi non possono esprimere un giudizio sulla sua politica. È una violazione di un principio fondamentale del federalismo fiscale, il rapporto diretto tra gli amministratori che decidono le imposte (e i servizi che queste finanziano) e i cittadini che queste imposte pagano e che quindi in una democrazia avrebbero tutto il diritto di esprimersi su queste scelte.

La seconda criticità riguarda il catasto, ancora fondato su valori antichi che non riflettono più gli effettivi valori immobiliari o dei terreni. Una revisione del catasto realizzata a parità sostanziale di gettito – aggiornando cioè le basi imponibili e contemporaneamente adeguando le aliquote in modo da non aumentare il gettito – avrebbe effetti rilevanti in termina di equità del prelievo, anche e forse soprattutto sul piano territoriale. In molte grandi città del Centro-Nord il rapporto tra valori di mercato e valori catastali è 3 o 4 volte più elevato che nella maggior parte del Mezzogiorno. Una revisione potrebbe quindi correggere distorsioni oggi molto significative tra il Sud e il Nord del paese, oltreché nei singoli comuni tra centri e periferie --con le seconde che spesso pagano molto di più dei primi, benché generalmente abitate da contribuenti più poveri, solo perché la valutazione catastale è stata fatta più di recente.

C'è poi il problema dell'evasione dell'IMU, che rimane estremamente elevata (il 22%, più dell'evasione dell'Iva, sulla base delle stime ufficiali) nonostante si tratti, almeno in teoria, di un tributo che dovrebbe essere molto semplice da amministrare. La base imponibile è costituita da immobili, il cui valore è fisso (da almeno 30 anni) perché definito da un catasto immobile; il comune tramite l'anagrafe sa benissimo chi sono i proprietari e dunque chi è soggetto all'imposizione e chi no; così come conosce le aliquote e le possibili esenzioni, visto che è esso stesso a stabilirle su base annuale. Si dovrebbe trattare dunque di un tributo semplicissimo da esigere; eppure, il tax gap continua a essere consistente. È un paradosso che dovrebbe indurci a riflettere sull'efficienza complessiva del sistema, prima di mettersi a discutere di riforme epocali dei poteri locali.

Anche le modalità di pagamento potrebbero essere semplificate. Oggi è il contribuente stesso che deve ricostruire anno per anno l'importo dovuto dell'IMU, mentre potrebbe essere tranquillamente il comune a compilare il modulo (come del resto si faceva vent'anni fa con l'ICI) e spedirlo al contribuente, con la possibilità per questo di rivederlo in caso di errori. Una banalissima riforma amministrativa che potrebbe però contribuire a ridurre le difficoltà di gettito di molti comuni, soprattutto meridionali.

Il secondo grande tributo è l'addizionale comunale all'IRPEF; di nuovo, poiché riscossa interamente dall'Agenzia delle Entrate, particolarmente utilizzata dagli enti che hanno maggiore difficoltà a reperire risorse usando altri fonti tributarie, anche in questo caso molti comuni meridionali. In linea di principio, poiché sollevata sul reddito dei residenti, un'addizionale comunale all'IRPEF potrebbe rappresentare una buona idea, reintroducendo un legame tra le imposte pagate e i servizi ricevuti. Ma qui emerge un problema più generale; negli ultimi vent'anni la base imponibile dell'IRPEF è stata progressivamente erosa attraverso regimi sostitutivi ed esclusioni, tant'è che adesso una quota estremamente elevata dell'imposta (il 93% per essere precisi) grava solo sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. Questo vuol dire che se un Comune decide di aumentare l'addizionale per finanziare servizi aggiuntivi, l'onere ricade esclusivamente su una parte soltanto dei contribuenti, i lavoratori dipendenti e assimilati, appunto. Gli altri ottengono i servizi senza essere richiesti di pagarne i costi.

Il nodo della finanza regionale

Problemi analoghi si presentano a livello regionale. I principali tributi regionali sono l'addizionale regionale all'IRPEF e l'IRAP, il cui gettito è prevalentemente destinato al finanziamento della sanità. Per la prima, visto che la base imponibile è la stessa, si ripresentano gli stessi problemi dell'addizionale comune, con l'aggravante che quella regionale può arrivare a più del triplo di quella comunale, moltiplicando i problemi. Di nuovo, se una regione vuole finanziare servizi sanitari aggiuntivi aumentando l'addizionale, oppure

è costretta a farlo per la presenza di disavanzi sanitari, chi paga il conto è solo una quota dei contribuenti, in violazione di qualunque principio di equità tributaria.

Per la seconda, il problema è che, a seguito di tutte le riforme introdotte negli ultimi 20 anni, l'IRAP è stata snaturata, eliminando una gran parte della sua base imponibile originaria, a cominciare dai redditi da lavoro. Ne segue che l'imposta non riflette più il suo presupposto giuridico (il valore aggiunto prodotto a livello di impresa); ci fosse la possibilità di un ricorso, un qualunque giudice concluderebbe facilmente che l'IRAP non può essere mantenuta, perché non tassa quello che dice, sul piano giuridico, che si dovrebbe tassare. Il problema è che l'IRAP garantisce un gettito pari a 33 miliardi l'anno, di cui l'erario o le Regioni non possono ovviamente fare a meno. Va dunque sostituita; ma con cosa?

Con la legge delega di riforma tributaria, il governo ha proposto di sostituirla con un'addizionale all'IRES, l'imposta sulle società. Ma questo non funziona (tant'è che il governo si è guardato bene dall'attuare questa parte della delega) perché le basi imponibili dei due tributi e le imprese che le pagano non coincidono, e una sostituzione a parità di gettito aumenterebbe fortemente (di circa il 30%) l'imposta che grava sulle società, con ovvi effetti negativi sul piano economico. Ma anche con potenziali effetti negativi in termini di distribuzione del gettito sul territorio; l'IRES è molto più concentrata al Nord che al Sud (le imprese, anche se producono su tutto il territorio nazionale, sono prevalentemente residenti al Centro-Nord e l'IRES si paga sulla base di un principio di residenza) e di conseguenza una sostituzione IRAP con IRES aggraverebbe gli squilibri territoriali esistenti.

Federalismo fiscale e compartecipazioni

Quelli indicati in precedenza sono una serie di problemi concreti e importanti della finanza degli enti locali di governo, di cui il legislatore dovrebbe occuparsi urgentemente, sia per ragioni di equità che efficienza. Purtroppo, si perde invece una gran quantità di tempo e risorse a discutere di temi poco rilevanti, ma che invece rimangono al centro del dibattito politico, un altro esempio della perdita di razionalità complessiva del sistema.

Si prenda per esempio il tema dell'attuazione del federalismo fiscale. In ottemperanza dell'articolo 119 della Costituzione (o più esattamente, di una sua interpretazione, che personalmente non condivido) si è deciso di sostituire progressivamente i trasferimenti che ancora residuano a vantaggio di Regioni e comuni con compartecipazioni a tributi erariali. Quando i giuristi parlano di "attuare il federalismo fiscale" –un impegno che tra parentesi il paese ha preso nei confronti della Commissione Europea con il PNRR—questa sostituzione intendono.

Ma l'attuazione di quest'obiettivo si è rilevato nella pratica incredibilmente complesso, generando un aspro conflitto tra livelli di governo. Il problema è che i trasferimenti sono stati originariamente creati avendo in mente criteri di attribuzione molto diversi; sostituirli con compartecipazioni a tributi erariali per ogni singolo comune o regione in modo da garantire l'invarianza di gettito è esercizio assai complesso e rischia di produrre un sistema arlecchino con una moltiplicità di compartecipazioni ai tributi erariali sul territorio. E non solo si vorrebbe sostituire i trasferimenti erariali agli enti di governo con compartecipazioni; ma anche i trasferimenti che le Regioni assegnano ai propri comuni dovrebbero essere sostituiti con compartecipazioni (o con compartecipazioni comunali alle compartecipazioni regionali ai tributi erariali, cioè con "compartecipazioni al quadrato").

Un esempio di questa sorta di follia istituzionale è rappresentato dalle c.d. "compartecipazioni statiche"; il governo non intende rinunciare al gettito che potrebbe ricavare in futuro dai tributi partecipati (come avverrebbe se per esempio di qui in avanti l'x% del gettito IVA o IRPEF fosse assegnato ad un comune o una regione) per cui ha pensato bene di proporre di adempiere al vincolo costituzionale sostituendo un trasferimento, poniamo di 100 euro, con una compartecipazione, per esempio all'Irpef, che generi sempre 100 euro. Solo che se la base imponibile dell'Irpef cresce, la compartecipazione resta sempre uguale a 100 euro, è cioè appunto "statica". Di fatto, si propone di "attuare il federalismo fiscale" sostituendo un trasferimento con un altro trasferimento, solo cambiandogli di nome.

Le nuove regole europee e l'autonomia finanziaria

C'è infine un problema che rischia di diventare decisivo: le nuove regole europee di finanza pubblica. Tutto il dibattito sulla finanza regionale e locale rischia infatti di essere condotto senza tenere conto del nuovo quadro nel quale deve operare la finanza pubblica italiana.

Le regole europee attribuiscono oggi un ruolo centrale all'andamento della cosiddetta "spesa netta", cioè la spesa primaria complessiva dell'amministrazione pubblica al netto di alcune componenti. Il governo italiano (come tutti gli altri governi europei) si è cioè impegnato, nel quadro di un Piano multi-annuale, a mantenere la crescita della spesa netta nei prossimi anni all'interno di predeterminati obiettivi numerici. Si osservi che il vincolo non riguarda soltanto la spesa dello Stato centrale, ma l'intero perimetro delle amministrazioni pubbliche e quindi anche la spesa di Regioni ed enti locali.

Questo modifica profondamente il problema che stiamo discutendo. Si immagini che una Regione disponga di una compartecipazione ("dinamica") a un tributo erariale e che il relativo gettito aumenti significativamente. La Regione potrebbe dunque ritenere di disporre di maggiori risorse da destinare a maggior spesa. Ma se questa maggiore spesa incidesse sul limite complessivo imposto alle amministrazioni pubbliche, il Governo centrale dovrebbe compensarla altrove, tagliando altre spese. Si determina quindi una tensione strutturale tra autonomia finanziaria degli enti territoriali e rispetto dei vincoli europei sulla dinamica complessiva della spesa.

Questo sistema deve essere ripensato. A mio giudizio occorre tornare a distinguere con chiarezza tra entrate proprie e discrezionali, sulle quali Regioni e Comuni possano esercitare una reale autonomia fiscale, e risorse perequative o compartecipate, utilizzate dallo Stato anche per governare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

Se un Comune o una Regione decide autonomamente di aumentare un proprio tributo, deve poter utilizzare quelle risorse assumendosene anche la responsabilità politica nei confronti dei cittadini. Parallelamente, deve esistere un sistema perequativo capace di garantire i livelli essenziali e di compensare le differenze di capacità fiscale. Le compartecipazioni ai

tributi erariali possono svolgere una funzione importante all'interno di questo sistema, ma devono essere costruite in modo compatibile con i vincoli complessivi di finanza pubblica.

Altrimenti l'esito è facilmente prevedibile: per garantire il rispetto delle regole europee si finirà per introdurre nuovi vincoli amministrativi alla spesa di Regioni e Comuni, in linea con quanto già fatto dopo la crisi finanziaria. E a quel punto avremo magari formalmente un sistema autonomistico, ma un'autonomia finanziaria sempre più ridotta.

È questo, a mio giudizio, il nodo sul quale occorrerà lavorare nella fase successiva: ricostruire un sistema nel quale perequazione, responsabilità fiscale, autonomia degli enti territoriali e sostenibilità della finanza pubblica tornino a essere parti coerenti di un unico disegno. "Vasto programma" avrebbe detto De Gaulle; ma è quello su cui dobbiamo impegnarci.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE IV

ECONOMIA E DIRITTO, CONFRONTO NECESSARIO

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE IV | ECONOMIA E DIRITTO, CONFRONTO NECESSARIO

LEP e garanzie: chi decide e chi finanzia i diritti

Vincenzo Tondi della Mura

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università del Salento

Ridare ai LEP l'orizzonte della Costituzione

La questione dei livelli essenziali delle prestazioni deve essere ricondotta, anzitutto, al suo naturale orizzonte costituzionale. Non si tratta soltanto di individuare prestazioni, quantificare fabbisogni o definire criteri tecnici di finanziamento. In gioco vi sono i bisogni delle persone, l'effettività dei diritti e, più in generale, le ragioni stesse dello Stato sociale.

È questo il punto di partenza necessario per valutare criticamente il lavoro svolto negli ultimi anni in materia di LEP. Il Documento conclusivo del Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), per la sua ampiezza e per l'eterogeneità dei contributi confluiti al suo interno, presenta elementi problematici, incongruenze e contraddizioni. Non si tratta di aspetti meramente formali. Il problema assume particolare rilievo quando contenuti elaborati in sede tecnico-istruttoria vengono richiamati dal legislatore e finiscono per concorrere alla definizione di principi e criteri destinati a orientarne l'azione.

Occorre quindi recuperare una prospettiva sistematica. I LEP non possono essere considerati come una variabile tecnica del processo di differenziazione regionale. Essi costituiscono uno degli strumenti attraverso i quali la Repubblica assicura, sull'intero territorio nazionale, l'effettività dei diritti civili e sociali. La loro definizione deve pertanto essere ricondotta ai principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà, unità della Repubblica e coesione economica e sociale.

Da questo punto di vista, una proposta di riforma che collochi nuovamente il tema nell'orizzonte della Costituzione presenta un merito essenziale: restituisce una finalità complessiva a una discussione che troppo spesso è stata confinata sul terreno della tecnica normativa o del conflitto politico tra territori.

Altrettanto rilevante è l'esigenza di costruire su questi temi un confronto ampio e non riconducibile agli schieramenti politici. La disciplina dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali incide sull'architettura della Repubblica e, proprio per questo, richiede soluzioni capaci di oltrepassare le maggioranze contingenti.

Procedimento, motivazione e garanzie

Un secondo profilo riguarda il procedimento attraverso il quale possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

La previsione di un procedimento strutturato, articolato in fasi definite e aperto al coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali costituisce una garanzia essenziale. Il trasferimento di funzioni non può derivare esclusivamente da una negoziazione bilaterale tra Governo e singola Regione: deve essere preceduto da un'istruttoria adeguata, fondato sulla valutazione degli effetti prodotti sull'intero sistema nazionale e accompagnato da una motivazione puntuale.

Il requisito della motivazione assume, in particolare, un valore sostanziale. La Corte costituzionale ha chiarito l'esigenza che l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia trovi giustificazione nelle caratteristiche della funzione da trasferire e nelle specificità del territorio interessato. Non basta, dunque, la richiesta regionale. Occorre dimostrare perché l'esercizio di quella determinata funzione a livello regionale risulti più efficace rispetto al suo mantenimento in capo allo Stato e, soprattutto, verificare quali conseguenze ne derivino per le altre Regioni e per l'unità del sistema.

È proprio sotto questo profilo che il metodo seguito nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata ha mostrato limiti significativi. Il coinvolgimento delle sedi di raccordo istituzionale, a partire dalla Conferenza unificata, non può essere ridotto a un passaggio meramente formale. Stato, Regioni ed enti locali devono concorrere a una

valutazione trasparente delle conseguenze delle decisioni assunte, soprattutto quando esse incidono sull'esercizio uniforme dei diritti e sull'allocazione delle risorse pubbliche.

La riforma dei rapporti tra Stato e autonomie dovrebbe quindi recuperare una dimensione pienamente cooperativa del regionalismo, nella quale differenziazione e autonomia siano compatibili con responsabilità, solidarietà e unità.

Dai LEP ai fabbisogni: il nodo della decisione

Il problema centrale, tuttavia, emerge nel passaggio dalla definizione dei LEP alla loro concreta attuazione. Discutere quali prestazioni debbano essere garantite uniformemente sul territorio nazionale è indispensabile, ma non sufficiente. Una volta individuato il livello essenziale, occorre stabilirne il costo, determinare i fabbisogni necessari per garantirlo e individuare le risorse con cui finanziarlo.

È in questo passaggio che la questione tecnica diventa inevitabilmente anche politica.La determinazione dei fabbisogni standard produce infatti conseguenze redistributive molto rilevanti. Stabilire quanto occorre per garantire un determinato servizio significa decidere quante risorse debbano essere attribuite ai diversi territori affinché i cittadini possano effettivamente godere dei medesimi diritti.

Per questa ragione è essenziale che gli organismi chiamati alla quantificazione dei fabbisogni operino in condizioni di piena indipendenza e terzietà. Deve essere evitata ogni possibile sovrapposizione tra chi concorre alla determinazione dei criteri nazionali di finanziamento e chi, contemporaneamente, rappresenta gli interessi di singoli territori nell'ambito dei processi di autonomia differenziata. Non è soltanto un problema di opportunità istituzionale: è una condizione necessaria per garantire credibilità all'intero sistema.

La questione dei LEP non può dunque essere separata da quella della governance dei fabbisogni standard.

Chi determina e finanzia i diritti

È questo, probabilmente, uno dei nodi che richiedono maggiore attenzione in qualsiasi progetto organico di riforma.

Concentrarsi esclusivamente sulla definizione normativa dei LEP rischia infatti di lasciare irrisolto il problema decisivo: chi determina le risorse necessarie a renderli effettivi e secondo quali criteri? Un diritto formalmente riconosciuto ma non adeguatamente finanziato rischia di rimanere privo di effettività. Allo stesso modo, criteri di finanziamento costruiti sulla base di condizioni territoriali già fortemente differenziate possono finire per consolidare, anziché ridurre, i divari esistenti.

La relazione tra LEP, fabbisogni standard e capacità fiscale dei territori costituisce pertanto il cuore del problema costituzionale. L'articolo 117, secondo comma, lettera m), non può essere letto separatamente dagli articoli 3, 5 e 119 della Costituzione. L'eguaglianza nell'accesso ai diritti richiede infatti meccanismi finanziari coerenti con il principio di solidarietà e con l'obiettivo di assicurare a tutti i territori le condizioni necessarie per garantire le prestazioni essenziali. La determinazione dei fabbisogni non può trasformarsi, direttamente o indirettamente, in uno strumento attraverso il quale i territori caratterizzati da maggiore capacità fiscale o da una più elevata dotazione storica di servizi consolidino il proprio vantaggio. Se ciò accadesse, il meccanismo nato per assicurare uniformità dei diritti finirebbe paradossalmente per cristallizzare le diseguaglianze territoriali.

LEP, perequazione e unità della Repubblica

La questione finanziaria consente di cogliere la natura più profonda dei LEP. Essi non rappresentano soltanto una soglia minima di prestazioni. Sono uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento rende concretamente compatibili autonomia territoriale ed eguaglianza dei cittadini.

Da questo punto di vista, la definizione dei LEP deve precedere e condizionare qualsiasi ulteriore processo di differenziazione. Ma deve trattarsi di una definizione sostanziale:

occorre individuare le prestazioni, determinarne i costi, quantificarne i fabbisogni e assicurare le risorse necessarie alla loro effettiva erogazione.

La stessa esperienza maturata negli ultimi anni mostra quanto sia fragile una distinzione puramente formale tra materie LEP e materie non-LEP. Una funzione apparentemente estranea all'ambito dei livelli essenziali può produrre effetti diretti sulla capacità dello Stato di garantire uniformemente diritti fondamentali. È quanto già evidenziato, ad esempio, rispetto ai rapporti tra protezione civile e tutela della salute o tra decisioni finanziarie territoriali e politiche ambientali. Per questo la valutazione non può arrestarsi alla classificazione nominale delle materie. Deve riguardare le funzioni concretamente trasferite, le loro interdipendenze e gli effetti sistemici della devoluzione.

Una riforma nell'interesse dell'intero Paese

La questione dei LEP conduce così a un problema più generale: quale modello di regionalismo sia coerente con la Costituzione e, soprattutto, funzionale alle esigenze contemporanee del Paese.

L'autonomia non può essere concepita come semplice trasferimento di competenze e risorse dal centro ai territori. Deve essere valutata sulla base della capacità di migliorare l'efficienza delle istituzioni, la qualità dei servizi e l'effettività dei diritti, preservando al tempo stesso la coesione nazionale.

In questa prospettiva, il Mezzogiorno non costituisce l'interesse particolare di una parte del Paese. Le persistenti differenze nella dotazione dei servizi, nelle capacità amministrative e nelle condizioni economiche rendono evidente che la riduzione dei divari territoriali continua a rappresentare una questione nazionale.

La riforma dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali deve quindi essere costruita a partire da una domanda fondamentale: quale livello istituzionale è nelle condizioni migliori per esercitare ciascuna funzione nell'interesse dei cittadini e del sistema Paese?

Solo assumendo questo criterio come principio ordinatore è possibile sottrarre il regionalismo alla contrapposizione tra centralismo e autonomia e ricondurlo alla sua funzione costituzionale. In questo quadro, i LEP rappresentano una garanzia imprescindibile. Ma la loro efficacia dipenderà dalla capacità di affrontare insieme i tre elementi che ne determinano la concreta attuazione: definizione dei diritti, quantificazione dei fabbisogni e finanziamento delle prestazioni.

È su questo terreno che si misura, in definitiva, la capacità della Repubblica di coniugare autonomia ed eguaglianza, responsabilità territoriale e solidarietà, differenziazione e unità nazionale.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

Autonomia e responsabilità finanziaria

Giuseppe Pisauro

Professore ordinario di Scienza delle finanze, Sapienza Università di Roma; già Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio

Le intese e un processo tutt'altro che concluso

La vicenda delle intese sull'autonomia differenziata non può essere considerata definitivamente chiusa. Il Governo ha approvato i disegni di legge relativi alle pre-intese con le Regioni interessate e l'iter parlamentare potrebbe consentire, in linea teorica, di giungere all'approvazione delle intese entro la fine della legislatura.

È un'eventualità che merita attenzione, soprattutto alla luce del contenuto delle intese e dell'evoluzione intervenuta dopo la sentenza della Corte costituzionale del novembre 2024.

La legge n. 86 del 2024 aveva previsto la possibilità di avviare il percorso di attribuzione di ulteriori forme di autonomia nelle materie non interessate dalla determinazione dei LEP. Su questa base, nel luglio 2024 Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria avevano avanzato le proprie richieste. Il procedimento ha successivamente conosciuto una fase di arresto in conseguenza della pronuncia della Corte costituzionale, per poi riprendere fino alla definizione delle nuove pre-intese.

Rispetto alle richieste originarie, alcuni elementi sono cambiati. Sono state eliminate diverse materie per le quali appariva particolarmente difficile giustificare il ricorso all'autonomia differenziata, tra cui il commercio con l'estero, i rapporti con l'Unione europea e le casse di risparmio locali.

Sono invece rimaste altre competenze che continuano a sollevare interrogativi. È il caso delle professioni, rispetto alle quali viene riconosciuta alle Regioni la possibilità di intervenire su attività considerate di interesse regionale. Si tratta di un ambito delicato, sul quale la

stessa Corte costituzionale ha richiamato la necessità di evitare interferenze con la tutela della concorrenza.

Altrettanto significative sono le previsioni relative alla possibilità di istituire fondi integrativi regionali in materia sanitaria e previdenziale. Il testo precisa che tali interventi dovrebbero essere realizzati senza maggiori oneri. Resta tuttavia evidente il problema della loro concreta sostenibilità finanziaria: l'attribuzione formale di una competenza non implica infatti che esistano le risorse necessarie per esercitarla.

Il problema della differenziazione

Un ulteriore elemento riguarda la sanità. Le pre-intese contemplano forme di maggiore autonomia in materia di reclutamento e trattamento economico del personale, anche in questo caso nel rispetto del vincolo dell'invarianza finanziaria.

Il punto più problematico è tuttavia un altro: i provvedimenti relativi alle quattro Regioni presentano contenuti sostanzialmente identici.

La Corte costituzionale ha ricondotto la legittimità del procedimento di differenziazione alla necessità di un'istruttoria riferita alle specifiche condizioni della singola Regione e alle caratteristiche delle funzioni da trasferire. Se, invece, Regioni differenti avanzano richieste sostanzialmente coincidenti e ottengono attribuzioni analoghe, viene meno proprio il presupposto della differenziazione.

La questione assume una rilevanza sistemica. L'articolo 117 della Costituzione stabilisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Se una pluralità di Regioni ordinarie acquisisse, attraverso intese formalmente distinte ma di fatto identiche, le medesime competenze ulteriori, si produrrebbe di fatto una modifica generalizzata del riparto costituzionale senza intervenire direttamente sull'articolo 117.

Il problema diventerebbe ancora più evidente qualora le altre Regioni chiedessero successivamente le stesse attribuzioni. Ci si troverebbe allora di fronte non più a una

differenziazione fondata sulle specificità territoriali, ma a una trasformazione sostanziale dell'assetto delle competenze regionali realizzata attraverso una successione di intese.

Per questa ragione il procedimento parlamentare assume un'importanza decisiva. La possibilità di modificare i testi e di ricondurre le richieste regionali entro i limiti indicati dalla Corte costituzionale rappresenta una garanzia essenziale. Una volta approvate, infatti, le intese sono destinate a produrre effetti per un periodo prolungato, con conseguenze difficilmente reversibili nel breve termine.

Le Regioni speciali come modello implicito

Per comprendere la dinamica dell'autonomia differenziata occorre considerare un elemento che attraversa l'intera storia del federalismo fiscale italiano: il ruolo esercitato dalle Regioni a statuto speciale come modello implicito di riferimento. Una parte significativa delle rivendicazioni autonomistiche delle Regioni settentrionali può essere interpretata come il tentativo di avvicinare le condizioni delle Regioni ordinarie a quelle delle autonomie speciali.

Il punto centrale riguarda soprattutto il sistema di finanziamento. Le Regioni a statuto speciale dispongono, con modalità differenti, di compartecipazioni molto elevate ai tributi erariali riscossi nei rispettivi territori. Si tratta generalmente di compartecipazioni caratterizzate da aliquote predeterminate, che consentono alle amministrazioni regionali di beneficiare dinamicamente dell'andamento delle entrate.

Nel corso del tempo questo sistema ha prodotto situazioni nelle quali le risorse disponibili potevano risultare superiori rispetto al fabbisogno necessario all'esercizio delle funzioni attribuite. La risposta è stata spesso quella di trasferire ulteriori funzioni alle autonomie speciali, mantenendo sostanzialmente inalterati i meccanismi di finanziamento. È proprio questa dinamica a suggerire cautela rispetto alle nuove intese. L'attribuzione di una competenza può infatti precedere la disponibilità delle risorse necessarie al suo esercizio. Una Regione potrebbe oggi non essere nelle condizioni finanziarie di istituire un fondo previdenziale o sanitario integrativo, ma l'esistenza stessa di una competenza, anche non

ancora esercitata, potrebbe costituire in futuro il presupposto per rivendicare ulteriori risorse.

Si determinerebbe così una progressiva espansione del modello delle autonomie speciali, non attraverso una revisione organica dell'ordinamento, ma mediante una successione di attribuzioni differenziate.

Il nodo delle compartecipazioni

Il problema di fondo è la centralità attribuita alle compartecipazioni nel sistema delineato dal Titolo V, che di per sé indebolisce il rapporto tra responsabilità fiscale e responsabilità di spesa.

L'esperienza internazionale mostra che anche negli ordinamenti federali più consolidati esistono trasferimenti dal bilancio centrale agli enti territoriali, sia di carattere generale sia vincolati a specifiche finalità. Il governo federale mantiene così la possibilità di perseguire politiche nazionali e di orientare risorse verso obiettivi considerati prioritari per l'intera collettività nazionale. Un sistema nel quale ciascun livello territoriale dispone invece di un'autonomia di spesa pressoché completa (primo comma dell'art. 119) rende molto più difficile la realizzazione di politiche pubbliche nazionali.

Ci sono, insomma, questioni che investono direttamente l'articolo 119 della Costituzione e, più in generale, il rapporto tra autonomia finanziaria, coordinamento della finanza pubblica e perequazione.

Da questo punto di vista, una revisione organica dei rapporti tra Stato e autonomie dovrebbe affrontare non soltanto la distribuzione delle funzioni, ma anche l'architettura finanziaria che ne consente l'esercizio. È difficile immaginare una soluzione stabile senza intervenire, in prospettiva, sul quadro costituzionale.

Il vizio di fondo: separare chi spende da chi finanzia

Dal punto di vista economico, il nodo fondamentale del decentramento riguarda la responsabilità finanziaria. La storia italiana mostra con chiarezza i problemi che emergono quando la responsabilità della spesa è separata da quella della raccolta delle entrate. Un ente territoriale chiamato a decidere come spendere, ma non esposto in misura adeguata al costo politico e finanziario del reperimento delle risorse, opera in un sistema caratterizzato da incentivi distorti.

L'esperienza delle Regioni a statuto speciale è significativa. La parte preponderante delle loro risorse deriva da compartecipazioni ai tributi erariali. La responsabilità della riscossione rimane quindi prevalentemente in capo allo Stato, mentre la Regione dispone delle risorse e decide come utilizzarle. È precisamente questo il modello che non dovrebbe essere generalizzato.

Il percorso seguito dagli enti territoriali italiani negli ultimi decenni era stato, almeno inizialmente, di segno opposto. Alla fine degli anni Settanta, Regioni ed enti locali erano finanziati in larghissima misura attraverso trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, mentre le entrate proprie rappresentavano una quota marginale delle risorse complessive.

Era un sistema caratterizzato da un evidente deficit di responsabilità finanziaria: la decisione di spesa e quella relativa al prelievo erano sostanzialmente separate. Le riforme realizzate tra gli anni Ottanta e Novanta cercarono di correggere questo squilibrio attraverso l'introduzione e il rafforzamento dei tributi propri e dei cosiddetti tributi devoluti (Irap, Imu, addizionali Irpef), aumentando progressivamente il grado di autonomia tributaria degli enti territoriali. La quota delle entrate proprie crebbe così in misura significativa.

Un percorso di responsabilizzazione interrotto

La riforma del Titolo V avrebbe dovuto rappresentare il punto di arrivo e, contemporaneamente, l'accelerazione di questo processo. L'evoluzione successiva è stata invece differente. Nel corso degli anni il peso relativo delle entrate proprie degli enti territoriali si è nuovamente ridotto, mentre è aumentata l'importanza di trasferimenti e compartecipazioni.

Alcune decisioni nazionali hanno contribuito a questa inversione di tendenza. L'eliminazione dell'Imu sull'abitazione principale, ad esempio, ha sottratto ai Comuni una fonte di entrata direttamente riconducibile alla loro responsabilità fiscale. Analogamente, l'estensione dei regimi fiscali sostitutivi per alcune categorie di contribuenti ha ridotto la base imponibile delle addizionali regionali e comunali. Lo stesso vale per il forte depotenziamento dell'Irap.

Ciò che colpisce è che questi processi non abbiano generato una forte opposizione da parte delle autonomie territoriali. La ragione può essere individuata proprio nella preferenza per un modello nel quale le risorse siano garantite attraverso compartecipazioni o trasferimenti, riducendo il costo politico associato all'esercizio diretto della potestà tributaria.

Ma è proprio questo meccanismo a indebolire il principio di responsabilità. L'autonomia finanziaria non può significare soltanto disponibilità di risorse da spendere. Deve implicare anche responsabilità rispetto alle modalità attraverso cui quelle risorse vengono reperite.

Autonomia e responsabilità devono procedere insieme

La questione dell'autonomia differenziata dovrebbe quindi essere affrontata rovesciando la prospettiva tradizionale. Prima ancora di domandarsi quali ulteriori funzioni possano essere trasferite alle Regioni, occorre interrogarsi sul sistema di responsabilità finanziaria entro cui tali funzioni verrebbero esercitate. Un regionalismo efficiente richiede una corrispondenza quanto più possibile trasparente tra decisione di spesa e responsabilità di entrata, accompagnata da meccanismi perequativi capaci di garantire i diritti fondamentali indipendentemente dalla capacità fiscale dei territori.

Ciò significa evitare due estremi: da un lato, un sistema nel quale gli enti territoriali dipendano integralmente dai trasferimenti statali; dall'altro, un modello nel quale le Regioni possano trattenere quote crescenti delle entrate prodotte sul proprio territorio senza assumersi una corrispondente responsabilità fiscale e senza considerare gli effetti redistributivi sull'intero Paese.

Il modello delle Regioni a statuto speciale risponde a ragioni storiche e costituzionali specifiche e, proprio per questo, non può diventare implicitamente il paradigma generale del regionalismo italiano.

La vera autonomia presuppone responsabilità. Chi decide la spesa deve essere chiamato, almeno in misura significativa, a rispondere anche del suo finanziamento. Solo in questo modo il decentramento può produrre maggiore efficienza, trasparenza e accountability, anziché trasformarsi in un meccanismo di competizione per l'appropriazione delle risorse.

È su questo terreno che una riforma organica dei rapporti tra Stato e autonomie può trovare una base razionale e condivisa: non nell'estensione progressiva di regimi particolari, ma nella costruzione di un sistema nel quale autonomia, responsabilità finanziaria, perequazione e capacità di perseguire politiche nazionali rimangano parti inscindibili dello stesso disegno costituzionale.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

Dai diritti ai fabbisogni: le questioni ancora aperte

Floriana Cerniglia

Professoressa ordinaria di Economia politica, Università Cattolica del Sacro Cuore

Due testi da leggere insieme

La proposta di legge delega e il lavoro di Sergio Beraldo sono due contributi importanti che, a mio avviso, devono essere letti insieme. Muovono da prospettive differenti, ma convergono su alcuni nodi fondamentali del dibattito sull'autonomia differenziata e, più in generale, sul regionalismo italiano.

La proposta di legge delega parte dalla necessità di riordinare le funzioni pubbliche e il relativo sistema di finanziamento. Il lavoro di Beraldo muove invece dall'esigenza di definire i LEP a partire da quello che efficacemente viene indicato come uno "spazio uniforme dei diritti": una prospettiva nella quale assume maggiore rilievo l'eguaglianza delle opportunità rispetto alla semplice uniformità delle singole prestazioni.

Entrambi i documenti assumono inoltre come riferimento la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. È una pronuncia dalla quale, a mio giudizio, non sarà più possibile prescindere in qualsiasi riflessione sul regionalismo italiano.

Pur non essendo una costituzionalista, ho letto quella sentenza con particolare attenzione dalla prospettiva dell'economista e vi ho trovato una duplice valenza: didattica e ricostruttiva.

È didattica perché chiarisce principi che nel dibattito pubblico, politico e talvolta anche accademico degli ultimi anni sono stati interpretati in maniera parziale o impropria. È ricostruttiva perché ricompone entro un quadro unitario il significato costituzionale delle autonomie territoriali e dei rapporti tra Stato e Regioni.

Non è quindi soltanto una sentenza sull'autonomia differenziata. È una pronuncia sul funzionamento del nostro regionalismo e, proprio per questo, rappresenta un riferimento imprescindibile anche per qualsiasi futura riflessione sul Titolo V.

Dalle materie alle funzioni

Uno degli elementi più significativi della proposta di legge delega consiste nel tentativo di superare la tradizionale impostazione fondata sulle materie.

Il Titolo V, e in particolare l'articolo 117, costruisce il riparto delle competenze attraverso elenchi di materie. È un'impostazione che richiama, almeno in parte, quella propria degli ordinamenti federali, senza che nel nostro sistema sia stata però realizzata l'intera architettura istituzionale tipica di quei modelli.

La proposta muove invece dalla constatazione del carattere disorganico degli elenchi contenuti nell'articolo 117 e suggerisce di ricomporli attraverso quattro grandi settori organici: sviluppo economico, sanità, prestazioni di welfare diverse dalla sanità e governo del territorio.

All'interno di questi settori dovrebbe essere condotta un'analisi delle singole funzioni, ricostruendone le caratteristiche, le interconnessioni e la dimensione ottimale di esercizio, per individuare successivamente il livello di governo più adeguato al loro svolgimento.

L'autonomia differenziata, in questa prospettiva, non costituisce il punto di partenza del processo. Può eventualmente rappresentarne uno degli esiti, dopo che l'analisi delle funzioni abbia dimostrato l'opportunità di attribuire una determinata responsabilità a un livello territoriale differente.

È un'impostazione particolarmente interessante perché recepisce una delle indicazioni centrali della sentenza n. 192 del 2024: la necessità di guardare alle funzioni, anziché genericamente alle materie, come oggetto effettivo della riallocazione delle competenze.

Su questo punto rimane tuttavia una questione da chiarire. Se i settori organici devono diventare una nuova chiave di lettura del sistema, occorre definire con maggiore precisione il loro raccordo con le materie dell'articolo 117. In altri termini, va chiarito il percorso che conduce dalle materie costituzionali ai quattro settori organici, da questi alle singole funzioni e, infine, dalle funzioni all'individuazione del livello di governo competente.

Funzioni amministrative e competenze legislative

Un secondo aspetto riguarda il rapporto tra funzioni amministrative e competenze legislative. La proposta sembra costruita prevalentemente intorno alla riallocazione delle funzioni amministrative, in coerenza con la logica dell'articolo 118 della Costituzione. Nella nota preparatoria si precisa tuttavia che l'attribuzione delle funzioni amministrative può accompagnarsi anche a quella delle corrispondenti competenze legislative.

È un passaggio che meriterebbe di essere ulteriormente precisato. Se l'analisi delle funzioni è finalizzata a individuare il livello territoriale ottimale per il loro esercizio, occorre comprendere come distinguere la componente amministrativa da quella legislativa e in quali circostanze il trasferimento della prima debba comportare anche una riallocazione della seconda.

La questione non è secondaria, perché da questa distinzione dipende anche il perimetro entro il quale può successivamente operare l'articolo 116, terzo comma, e dunque lo spazio effettivamente disponibile per l'autonomia differenziata.

Il raccordo tra funzioni, competenze e finanziamento

Anche la parte finanziaria della proposta presenta un impianto interessante. Essa richiama la logica della legge n. 42 del 2009 e distingue tra funzioni associate ai livelli essenziali delle

prestazioni, funzioni fondamentali e altre tipologie di funzioni, prevedendo modalità differenti di finanziamento. Anche qui, tuttavia, emergono alcuni interrogativi.

Il primo riguarda il criterio attraverso il quale distinguere le funzioni fondamentali da quelle non fondamentali.

Il problema è particolarmente rilevante per i Comuni. A questo livello di governo il sistema delle funzioni fondamentali e dei fabbisogni standard costituisce ormai uno degli ambiti più consolidati del percorso di attuazione del federalismo fiscale, pur restando rilevanti criticità sul versante delle entrate.

Occorre quindi capire se la nuova ricostruzione delle funzioni proposta dalla legge delega implichi anche una revisione sostanziale della classificazione delle funzioni oggi attribuite ai Comuni e quale rapporto debba stabilirsi con il sistema dei fabbisogni standard già costruito.

Un secondo interrogativo riguarda il ricorso alle compartecipazioni ai tributi erariali come strumento di finanziamento degli enti territoriali. Le compartecipazioni presentano problemi applicativi rilevanti, soprattutto quando vengono riferite al sistema comunale, caratterizzato da una fortissima eterogeneità delle capacità fiscali. Sarebbe quindi opportuno precisare quale funzione debba essere attribuita a questo strumento e come esso possa essere coordinato con i tributi propri e con i meccanismi perequativi.

La proposta contiene però anche un passaggio particolarmente interessante, che crea un collegamento diretto con il lavoro di Beraldo: il rapporto tra funzioni e diritti. All'interno di ciascun settore organico si prevede infatti di individuare le prestazioni che incidono sui diritti civili e sociali e, rispetto a esse, di determinare i relativi livelli essenziali.

È precisamente su questo terreno che i due lavori trovano il loro punto di incontro.

Partire dai diritti, non dalle prestazioni esistenti

Del lavoro di Beraldo condivido l'impostazione di fondo. Uno dei suoi aspetti più interessanti consiste nel tentativo di rovesciare l'approccio seguito finora nel dibattito sui LEP.

Non si dovrebbe partire dalla declaratoria delle prestazioni esistenti – come è avvenuto nel lavoro del CLEP – per stabilire successivamente quali di esse debbano essere considerate essenziali. Occorre seguire il percorso inverso: partire dai diritti costituzionali che la Repubblica è chiamata a garantire e individuare, soltanto successivamente, le prestazioni necessarie a renderli effettivi. I LEP, in questa prospettiva, non sono semplicemente livelli di servizio. Sono lo strumento attraverso il quale garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini e concorrere al pieno sviluppo della persona.

È uno spostamento significativo del baricentro: dalla prestazione al diritto. Da questa impostazione deriva tuttavia una questione molto complessa.

Se ciò che deve essere uniformemente garantito non è necessariamente la medesima prestazione in ogni territorio, ma il contenuto effettivo del diritto di cittadinanza che quella prestazione rende possibile, occorre stabilire come tradurre concretamente questo principio nella costruzione dei LEP.

Affermare che l'obiettivo non sia l'uniformità delle prestazioni, bensì l'eguaglianza sostanziale delle opportunità, significa infatti riconoscere che cittadini diversi e territori diversi possono richiedere interventi differenti affinché un medesimo diritto sia concretamente esercitabile.

È un'affermazione importante, ma apre problemi che non possono essere considerati esclusivamente tecnici.

Eterogeneità territoriale e uguaglianza sostanziale

Il primo problema riguarda l'individuazione delle eterogeneità rilevanti. Le differenze osservabili tra individui e territori sono numerosissime: età, condizioni di salute, disabilità, struttura demografica, densità abitativa, caratteristiche geografiche, accessibilità dei servizi.

Quali di queste caratteristiche devono essere considerate ai fini della determinazione dei LEP? Qualcuno deve necessariamente decidere quali variabili includere nel modello e quali invece escludere. E non si tratta di una decisione puramente tecnica, perché la scelta delle caratteristiche considerate rilevanti riflette inevitabilmente una determinata concezione dell'eguaglianza sostanziale.

Esiste poi un secondo livello del problema: la quantificazione delle differenze. Una volta stabilito che determinate caratteristiche territoriali o individuali incidono sul fabbisogno, occorre attribuire loro un peso.

Quanto deve essere maggiore il fabbisogno associato a un'area interna rispetto a un'area urbana? Quanto deve incidere la presenza di una popolazione più anziana? Quale peso devono assumere dispersione territoriale, condizioni socioeconomiche o caratteristiche demografiche? Non basta, quindi, individuare le differenze rilevanti. Occorre quantificarle.

E anche questa operazione contiene inevitabilmente elementi di discrezionalità. Si pongono allora due domande essenziali: chi decide e chi governa questo processo? Se la traduzione operativa di questi principi viene affidata a organismi tecnici, dobbiamo essere consapevoli che tali organismi non stanno effettuando soltanto stime statistiche. Attraverso le loro scelte contribuiscono concretamente a definire che cosa significhi, nella realtà, eguaglianza sostanziale.

La condizione preliminare: conoscere la spesa pubblica

Questo conduce a una questione che, a mio giudizio, abbiamo trascurato troppo negli ultimi anni. Abbiamo discusso a lungo di LEP, costi standard e fabbisogni standard senza disporre ancora di una infrastruttura informativa pienamente adeguata.

Per costruire un sistema coerente dovremmo essere in grado di ricostruire con precisione chi fa che cosa, con quali risorse e in quali territori.

Oggi non siamo ancora nelle condizioni di farlo in modo compiuto, perché non disponiamo di una contabilità pubblica consolidata capace di rappresentare la spesa contemporaneamente per funzione, livello di governo e territorio.

Basti pensare alla spesa socioassistenziale, distribuita tra amministrazioni centrali, enti previdenziali, Regioni e Comuni. Oppure al quadro necessariamente parziale restituito dalla spesa statale regionalizzata. O, ancora, alla difficoltà di raccordare la classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi con una classificazione funzionale coerente con il sistema dei LEP. Se vogliamo davvero costruire un modello che parta dai diritti e arrivi alla determinazione delle prestazioni e dei relativi fabbisogni, abbiamo bisogno di un salto di qualità nella capacità di osservare, classificare e misurare la spesa pubblica.

Questa non è una questione accessoria. È una delle condizioni necessarie per rendere concretamente applicabile il modello. Dati, infrastruttura informativa e governance tecnica

Rimane infine il problema decisivo: chi traduce i diritti in numeri? Nel sistema italiano un ruolo centrale è svolto dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. È precisamente in sedi di questo tipo che principi generali, diritti e obiettivi di eguaglianza vengono trasformati in costi standard, fabbisogni standard e, in ultima analisi, risorse.

Quei numeri non sono affatto neutrali. Incidono sulla distribuzione territoriale delle risorse, sui meccanismi perequativi e, in definitiva, sul contenuto effettivo dei diritti di cittadinanza.

Una variazione nelle variabili considerate, nei pesi attribuiti o nelle metodologie utilizzate può produrre conseguenze molto rilevanti nella distribuzione delle risorse tra territori. È per questa ragione che il dibattito sui LEP non può più essere confinato alla loro definizione giuridica o alle modalità economiche del loro finanziamento.

Occorre aprire una riflessione altrettanto seria sulla governance delle istituzioni tecniche chiamate a determinare costi e fabbisogni standard.

Bisogna interrogarsi sulla loro composizione, sul grado di indipendenza, sulla trasparenza delle metodologie utilizzate, sul rapporto con il decisore politico e sui meccanismi attraverso i quali rendono conto delle proprie decisioni.

Dalla tecnica alla responsabilità democratica

La questione, in definitiva, riguarda il rapporto tra competenza tecnica e responsabilità democratica. Gli organismi tecnici sono indispensabili per affrontare problemi di questa complessità. Ma quando le loro decisioni incidono sulla distribuzione territoriale delle risorse e sulla concreta effettività dei diritti, non possono operare in assenza di adeguati meccanismi di trasparenza e accountability. La costruzione dei LEP richiede quindi almeno tre condizioni.

La prima è una chiara individuazione dei diritti che la Repubblica intende garantire.

La seconda è un'infrastruttura informativa sufficientemente robusta da consentire di misurare funzioni, prestazioni, costi e risorse nei diversi territori.

La terza riguarda una governance trasparente e responsabile degli organismi chiamati a trasformare i principi generali in costi e fabbisogni standard.

È su questo terreno che la proposta di legge delega e il lavoro sui LEP possono trovare il loro punto di incontro più fecondo.

Ripartire dalle funzioni e dai diritti rappresenta un cambio di prospettiva importante. Ma perché questo nuovo approccio possa tradursi in un modello concretamente applicabile è necessario costruire anche gli strumenti conoscitivi e istituzionali in grado di sostenerlo.

Definire i diritti è il primo passaggio. Stabilire come misurarli, finanziarli e garantirli nei diversi territori è la prova decisiva per renderli effettivi.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

Riordinare le funzioni a Costituzione invariata

Giulio Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Macerata

Condivido l'impostazione della proposta, sia nelle scelte di fondo sia nella visione strategica. Il suo principale merito consiste nell'affrontare contemporaneamente tre questioni che negli ultimi anni sono state spesso trattate separatamente: il riordino delle funzioni, l'autonomia differenziata e il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni e agli enti territoriali.

Mettere a sistema questi tre profili è essenziale. Le difficoltà del regionalismo italiano derivano anche dal fatto che i diversi interventi di regolazione, redistribuzione delle competenze e finanziamento delle autonomie sono proceduti troppo spesso secondo logiche non perfettamente convergenti.

Tre piani da affrontare insieme

La scelta strategica di fondo appare condivisibile: non si interviene direttamente sulla formulazione costituzionale delle materie, ma si parte dall'individuazione concreta delle sfere di competenza dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Questo metodo consente di affrontare in modo più razionale anche il rapporto tra la ricognizione delle singole funzioni e l'eventuale applicazione dell'autonomia differenziata. Su questo punto la proposta potrebbe forse essere ulteriormente precisata, prevedendo una chiara successione delle diverse fasi.

Occorre anzitutto individuare le funzioni nell'ambito delle materie o, meglio, dei settori organici nei quali queste vengono ricomposte. Soltanto dopo aver definito quali funzioni debbano essere allocate o riallocate ai diversi livelli di governo sarà possibile stabilire quali di esse possano eventualmente essere interessate da processi di differenziazione.

L'autonomia differenziata dovrebbe quindi collocarsi a valle della ricognizione e del riordino delle funzioni, non precederli.

Funzioni amministrative e competenze legislative

Una seconda questione riguarda il rapporto tra funzioni amministrative e competenze legislative. La soluzione delineata dalla proposta richiama, sotto questo profilo, il metodo seguito negli anni Settanta.

All'epoca non era affatto chiaro quali attività pubbliche fossero concretamente riconducibili alle materie che la Costituzione attribuiva alla competenza concorrente delle Regioni. La scelta compiuta fu pertanto quella di non definire astrattamente il contenuto delle competenze legislative, ma di procedere innanzitutto attraverso l'individuazione e il trasferimento delle funzioni amministrative.

In questo modo, il perimetro delle competenze legislative regionali finì per emergere anche dal quadro complessivo delle funzioni amministrative trasferite.

La proposta oggi in discussione sembra riprendere, opportunamente, quella stessa logica.

Le materie elencate nell'articolo 117, terzo comma, presentano infatti confini spesso eccessivamente ampi o incerti. Una ricognizione puntuale delle funzioni attribuite nell'ambito di tali materie consentirebbe di ridefinire concretamente il perimetro delle competenze regionali, non soltanto sul piano amministrativo, ma indirettamente anche su quello legislativo.

Si tratterebbe, in altri termini, di rendere più chiaro e più circoscritto l'ambito effettivo delle responsabilità regionali, senza dover necessariamente modificare il testo costituzionale.

Rimane naturalmente la questione della competenza residuale prevista dall'articolo 117, quarto comma. Ma l'esperienza successiva al 2001 ha mostrato come questa competenza abbia avuto un'applicazione assai più limitata di quanto si fosse inizialmente immaginato. La scelta di non farne il centro della nuova proposta appare quindi ragionevole.

Superare i limiti dell'attuazione del Titolo V

Dopo la riforma costituzionale del 2001 si pose immediatamente il problema di dare attuazione al nuovo sistema di riparto delle competenze.

Una delle risposte fu rappresentata dalla cosiddetta legge La Loggia, che prevedeva l'individuazione o la ridefinizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. Quella strada, tuttavia, non ha prodotto risultati significativi. L'intervento si è concretizzato soltanto in pochissimi settori e non ha consentito una vera ricostruzione organica del sistema delle competenze.

La difficoltà era evidente: ridefinire in modo generale i principi fondamentali di ciascuna materia significava affrontare politicamente e tecnicamente un'operazione estremamente complessa, sulla quale non si è mai formata una sufficiente volontà riformatrice.

La proposta oggi in discussione adotta invece una prospettiva differente: ripartire dalle funzioni e individuarne il livello ottimale di esercizio.

È una strada che appare più concreta e potenzialmente più efficace.

Efficienza e uguaglianza sostanziale

L'analisi delle funzioni deve tuttavia essere costruita attraverso un confronto effettivo tra competenze giuridiche ed economiche.

La distribuzione delle responsabilità tra Stato e Regioni non può dipendere esclusivamente da una lettura formale delle materie costituzionali. Occorre valutare quale livello istituzionale sia in grado di esercitare ciascuna funzione con maggiore efficienza, intendendo per efficienza la capacità di raggiungere gli obiettivi pubblici utilizzando nel modo migliore le risorse disponibili.

Ma il principio di efficienza non può essere separato da quello di eguaglianza sostanziale. Il regionalismo comporta inevitabilmente una differenziazione delle discipline e delle modalità attraverso cui i servizi vengono erogati nei diversi territori. Il limite costituzionale è

rappresentato dalla necessità di evitare che tale differenziazione comprometta l'effettività dei diritti. La giurisprudenza costituzionale offre numerosi esempi.

Si pensi alle discipline regionali che, in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, hanno subordinato la partecipazione ai bandi alla residenza nel territorio regionale per un determinato numero di anni. In più occasioni la Corte costituzionale ha ritenuto requisiti di questo tipo incompatibili con il principio di eguaglianza quando privi di una giustificazione ragionevole e proporzionata rispetto alla prestazione considerata.

Il punto è dunque molto chiaro: il regionalismo può produrre differenze, ma queste devono rimanere compatibili con i principi di eguaglianza sostanziale e con la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ripensare anche le funzioni degli enti locali

La ridefinizione delle funzioni regionali rende inevitabile affrontare anche il tema delle funzioni attribuite agli enti locali.

Comuni, Province e Città metropolitane esercitano infatti un insieme molto ampio di competenze. Alcune sono definite come funzioni fondamentali e sono finanziate attraverso il sistema dei fabbisogni standard; altre derivano da una stratificazione molto più antica di leggi statali e regionali. Non è possibile immaginare una riorganizzazione organica dei rapporti tra Stato e Regioni lasciando invariato questo livello del sistema.

Se vengono ridefinite le funzioni amministrative e legislative regionali, occorrerà necessariamente verificare anche le responsabilità degli enti locali e il loro raccordo con i livelli superiori di governo.

Da anni si attende una revisione organica del Testo unico degli enti locali. Una riforma di questo tipo potrebbe rappresentare l'occasione per inserire anche questo livello istituzionale dentro una più complessiva razionalizzazione delle funzioni.

La ricognizione delle funzioni: una sfida concreta

La proposta individua correttamente nella ricognizione delle funzioni il punto di partenza. È tuttavia necessario essere consapevoli della complessità dell'operazione. L'esperienza maturata nel Comitato tecnico-scientifico per l'individuazione dei LEP offre, da questo punto di vista, alcune indicazioni significative.

Nell'ambito di quel lavoro ho presieduto un gruppo incaricato di ricostruire, con un approccio il più possibile neutrale, l'elenco delle competenze spettanti allo Stato e alle Regioni nelle diverse materie. È stato un lavoro lungo e complesso, che ha richiesto un confronto costante con amministrazioni centrali e regionali.

La difficoltà deriva dal fatto che la ripartizione delle funzioni non è contenuta soltanto nelle norme scritte. Le leggi vengono interpretate, applicate e stratificate nel tempo attraverso prassi amministrative differenti. Lo Stato può leggere una determinata competenza in un modo, mentre le Regioni possono averne consolidato un'interpretazione diversa.

La ricognizione deve quindi tenere insieme normativa vigente, prassi amministrativa ed evoluzione giurisprudenziale. Il lavoro compiuto in quella sede ha prodotto una prima mappatura molto ampia, che può rappresentare un punto di partenza utile anche per il percorso oggi proposto.

Il ruolo della giurisprudenza costituzionale

Un ulteriore elemento imprescindibile è rappresentato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Dal 2001 in poi la Corte è stata chiamata a intervenire ripetutamente sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni e ha progressivamente costruito una serie di principi interpretativi che hanno contribuito a dare concretezza a un Titolo V caratterizzato da formulazioni spesso poco chiare.

Questi principi non sono sempre immediatamente ricavabili dal testo costituzionale o dalla legislazione ordinaria, ma fanno ormai parte integrante del funzionamento del sistema.

Qualsiasi nuova ricognizione delle funzioni dovrà pertanto tenerne conto. Non sarebbe sufficiente leggere le singole disposizioni legislative per stabilire chi sia competente a fare che cosa: occorre ricostruire anche la trama interpretativa elaborata dalla Corte costituzionale nel corso di oltre vent'anni.

Il problema delle competenze condivise

Vi è poi un ulteriore aspetto, particolarmente rilevante dal punto di vista operativo. Nella realtà amministrativa italiana, moltissime funzioni non sono esercitate in modo esclusivo da un solo livello istituzionale. Esistono procedimenti nei quali intervengono, in momenti differenti, lo Stato, la Regione e gli enti locali. Una stessa funzione può essere articolata in più subprocedimenti, ciascuno attribuito a un soggetto diverso. Questa situazione si è ulteriormente accentuata dopo la riforma del 2001 attraverso il ricorso crescente al principio di leale collaborazione.

Il principio ha svolto una funzione importante nel consentire il funzionamento di un sistema nel quale le competenze si sovrappongono frequentemente. Ma il suo uso eccessivo ha prodotto anche un effetto negativo: ha reso sempre meno chiara l'attribuzione delle responsabilità. La nuova riorganizzazione dovrebbe quindi perseguire, per quanto possibile, una semplificazione delle competenze condivise, riducendo sovrapposizioni e passaggi procedimentali.

L'obiettivo deve essere quello di rendere riconoscibile al cittadino e all'operatore economico quale amministrazione sia effettivamente responsabile di una determinata decisione.

Responsabilità chiare e riduzione della "leale collaborazione"

Una maggiore chiarezza delle responsabilità è necessaria anche per rafforzare la qualità del regionalismo. L'esperienza mostra che lo strumento legislativo regionale non sempre viene

utilizzato nel modo più coerente con la sua funzione istituzionale. In alcuni casi le Regioni approvano disposizioni dalla dubbia costituzionalità anche con finalità di carattere politico, rimettendo successivamente alla Corte costituzionale la soluzione del conflitto.

Negli ultimi anni il ricorso agli strumenti di precontenzioso ha contribuito a ridurre il numero delle impugnative, favorendo una composizione preventiva di diversi conflitti tra Stato e Regioni. È un'evoluzione positiva.

Rimane tuttavia un problema più generale: l'indebolimento della legge regionale rischia di tradursi in un indebolimento dello stesso regionalismo.

La vicenda dell'autonomia differenziata ha inoltre prodotto un ulteriore effetto problematico: la critica a uno specifico modello di differenziazione si è spesso trasformata in una critica al regionalismo in quanto tale.

È importante evitare questa sovrapposizione. Il regionalismo rappresenta una garanzia di autonomia e di libertà e costituisce una componente fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano. Ma autonomia non significa assenza di regole comuni né rinuncia alle esigenze di unità e solidarietà.

Un regionalismo differenziato, ma dentro un quadro unitario

Il regionalismo comporta inevitabilmente una certa differenziazione. Gli ordinamenti regionali non possono essere perfettamente identici e l'autonomia perderebbe gran parte del proprio significato se ogni territorio fosse obbligato a organizzarsi e a operare esattamente allo stesso modo degli altri.

Esiste quindi anche una dimensione competitiva del regionalismo, che può produrre innovazione, responsabilizzazione e capacità di adattamento alle specificità territoriali. Questa differenziazione deve però collocarsi all'interno di un sistema di solidarietà e di garanzie comuni.

La vera questione non è dunque scegliere tra regionalismo e centralismo, né tra uniformità e differenziazione. È costruire un regionalismo nel quale le competenze siano attribuite al

livello più efficiente, le responsabilità siano chiaramente riconoscibili e l'autonomia territoriale rimanga pienamente compatibile con i principi di unità della Repubblica e di eguaglianza sostanziale. Da questo punto di vista, la proposta di partire dalle funzioni, ricostruirne la dimensione ottimale di esercizio e coordinarne contestualmente il finanziamento rappresenta una direzione di lavoro particolarmente promettente.

La sfida è trasformare un sistema oggi caratterizzato da sovrapposizioni e responsabilità diffuse in un ordinamento nel quale autonomia, efficienza e unità possano finalmente rafforzarsi reciprocamente.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

Sussidiarietà e razionalizzazione del regionalismo

Lorenza Violini

Già Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano

Una domanda di razionalizzazione

Lo stato del regionalismo italiano è talmente complesso, che - come prima domanda - impone di chiedersi se esista ancora uno spazio di intervento e di razionalizzazione o se si sia di fronte ad una sorta di terra di nessuno in cui è impossibile addentrarsi. Mi pare che il presente Convegno dimostri come sia possibile, al di là di ogni catastrofismo, oggi tanto diffuso, progettare un intervento di razionalizzazione finalizzato a ricondurre a coerenza un sistema segnato da sovrapposizioni, frammentazioni e ambiguità. La proposta di legge qui in discussione si muove, infatti, in questa direzione: non procede in contrasto con l'impianto costituzionale vigente né cerca di ricostruire ex novo la struttura della Carta; essa cerca anzi di valorizzarne fino in fondo le potenzialità. È questo, a mio avviso, uno dei suoi principali punti di forza. Non si tratta, dunque, di costruire un modello alternativo alla Costituzione, ma di utilizzare gli strumenti già presenti nel testo costituzionale e nella storia legislativa del regionalismo intalian per rendere più razionale e più efficiente la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo.

Le radici storiche dell'analisi delle funzioni

Il metodo di partire dalle funzioni ha radici profonde nella storia del regionalismo italiano. Già negli anni Cinquanta, quando le Regioni ordinarie non erano ancora state istituite, il tema di quali funzioni fosse ragionevole attribuire al livello regionale era oggetto di studio e di confronto, anche da parte delle rappresentanze economiche e produttive.

La costruzione ex novo dell'impianto regionale previsto in Costituzione si è sviluppata proprio attraverso una successione di interventi orientati alla ricognizione e al trasferimento delle funzioni amministrative. Basti ricordare la legge delega del 1970, i decreti legislativi del 1972, la legge delega del 1975, il d.P.R. n. 616 del 1977 e su su, con le varie leggi di settore fino alle riforme Bassanini della fine degli anni Novanta.

La logica di fondo non è mai stata messa in discussione: partire dalle funzioni concretamente esercitate e, attraverso di esse, definire l'ambito effettivo delle competenze conferite ai diversi livelli territoriali. Del resto, anche il vecchio testo dell'art. 118 Cost. si collocava all'interno di questa impostazione; nonostante la lettera dell'art. 118, che ordinava le funzioni delle Regioni a partire dalle materie di competenza legislativa da cui derivare gli ambiti destinati alla funzione amministrativa, nei fatti si determinò una situazione che prevedeva un trasferimento di funzioni amministrative da cui derivare il perimetro effettivo delle competenze regionali in sede legislativa. Nella prima fase di attuazione regionale si affermò, infatti, una sorta di parallelismo rovesciato: si individuavano le funzioni amministrative da trasferire e, a partire da quel perimetro, si ricostruiva lo spazio delle corrispondenti competenze legislative.

Quella stagione non fu priva di limiti. La frammentazione delle funzioni e l'eccessivo dettaglio dei trasferimenti produssero spesso un assetto difficile da governare. Ma proprio quella esperienza mostra quanto sia necessario affrontare il tema attraverso una visione organica e non, come è stato fatto fin qui, procedere per successive stratificazioni, per bits and pieces, senza mail ricostruire in modo sistematico il rapporto tra materie, funzioni e responsabilità.

Il principio di sussidiarietà come criterio di razionalità

La proposta oggi in discussione può trovare un fondamento particolarmente solido nel principio di sussidiarietà.

Anche nella tormentata vicenda dell'autonomia differenziata vi sono stati momenti nei quali si era profilata come prevalente l'esigenza di funzionalizzare la differenziazione ad una

razionalizzazione complessiva del sistema. L'idea originaria sottesa all'art. 116, III comma, Cost. poteva essere letta in questa prospettiva: verificare se alcune funzioni rimaste allo Stato potessero essere esercitate in modo più efficace a livello regionale completando il quadro e permettendo di attuare le politiche a livello regionale in modo organico, senza continue interferenze e veti operati tramite l'esercizio delle funzioni rimaste al livello centrale.

La dimensione problematica delle richieste di attuazione dell'art. 116, III comma nasce quando la differenziazione diventa il punto di partenza anziché il risultato di un'analisi razionale delle funzioni nonché un elemento di cui il dibattito politico si è appropriato solo per alimentare la polarizzazione del dibattito stesso. Eppure, a ben ricostruire, vi erano state anche proposte che avrebbero potuto essere utili per introdurre elementi di razionalità nel discorso. Si pensi ad esempio a quelle proposte di legge – poi cadute nel vuoto – che davano corpo all'idea di intervenire sull'autonomia differenziata soltanto dopo aver affrontato in modo organico il regionalismo nel suo insieme, la finanza territoriale e i livelli essenziali delle prestazioni. Si trattava di una logica condivisibile: prima si definisce l'assetto generale, poi si valuta se e dove differenziare.

Il nuovo art. 118 Cost. offre oggi un fondamento costituzionale ancora più chiaro. Come è noto, la Costituzione attribuisce in via generale le funzioni amministrative ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, esse siano conferite a livelli superiori sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. È precisamente qui che si colloca l'analisi delle funzioni. Il principio di sussidiarietà non è soltanto un criterio di prossimità. È un principio di razionalità istituzionale, secondo cui una funzione dovrebbe essere esercitata al livello più vicino ai cittadini compatibilmente con la sua effettiva capacità di svolgerla in modo efficace.

Da questo punto di vista, anche l'esperienza europea offre un riferimento utile. Anche nell'ordinamento dell'Unione, infatti, il principio di sussidiarietà impone di verificare se gli obiettivi di un determinato intervento possano essere conseguiti meglio a livello nazionale oppure richiedano un'azione sovranazionale.

La stessa logica può essere applicata al rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali: la funzione va attribuita al livello istituzionale che è in grado di esercitarla meglio, sulla base di un'analisi concreta degli obiettivi, degli effetti e delle interdipendenze.

In questo senso, la proposta di legge che qui si commenta non è solo profondamente radicata nella Costituzione; essa ha nessi con la dimensione europea oltre che essere innestata in modo coerente nella tradizione del regionalismo italiano.

Rendere effettivo l'art. 118 Cost.

L'art. 118 è probabilmente una delle disposizioni costituzionali meno valorizzate. Il principio di legalità impone naturalmente che l'attribuzione delle funzioni amministrative sia definita dalla legge. Ma proprio per questo è decisivo che il legislatore proceda a monte attraverso una valutazione razionale e sistematica delle funzioni, evitando di cristallizzare attribuzioni incoerenti o nate per semplice stratificazione storica.

L'analisi proposta può rappresentare quindi l'occasione per dare piena attuazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Non si tratta di stabilire in astratto, con un intervento ex parte principis, se sia preferibile lo Stato, la Regione o il Comune. Si tratta di verificare, funzione per funzione, quale livello di governo disponga delle condizioni migliori per esercitarla e quale distribuzione delle responsabilità garantisca maggiore efficacia, minori sovrapposizioni e più chiara accountability. È questo il terreno sul quale una vera riforma del regionalismo può diventare concreta.

Un programma radicato nella Costituzione tramite la formula relativa ai LEP

Anche il lavoro sui LEP si inserisce coerentemente in questa quadro. Il merito del volume che qui si presenta è proprio quello di ricondurre le prestazioni ai diritti che esse devono rendere effettivi. È un passaggio essenziale, perché lo Stato sociale non può essere valutato

soltanto attraverso l'elenco delle prestazioni formalmente previste: ciò che conta è la possibilità concreta per il cittadino di accedere ai servizi e di esercitare i propri diritti.

Proprio l'esperienza quotidiana mostra, tuttavia, quanto il sistema di accesso alle prestazioni possa essere complesso e quanto sia difficile orientarsi tra amministrazioni, procedure e competenze differenti. Il che conferma la necessità di evitare che, legge speciale dopo legge speciale, la riorganizzazione delle funzioni produca ulteriore frammentazione.

Nel ridisegnare il sistema occorre quindi assumere un criterio di stabilità, innovando senza dissociarsi dalle strutture portanti dell'ordinamento. Non tutto può essere simultaneamente rimesso in discussione. La riallocazione delle funzioni deve procedere secondo una logica ordinata, preservando i punti di riferimento per cittadini, amministrazioni e operatori economici.

Anche la delega sul finanziamento degli enti locali va letta in questa prospettiva. Se si interviene sulla distribuzione delle funzioni, è indispensabile che il sistema amministrativo e la struttura finanziaria che lo rende possibile sia coerente con le nuove responsabilità attribuite ai diversi livelli di governo.

Lo spirito del regionalismo: differenziazione e unità

La vicenda dell'autonomia differenziata ha prodotto negli ultimi anni un rischio drammatico, una deriva pericolosa: quello di identificare la critica a un determinato modello di differenziazione con una critica al regionalismo in quanto tale. È un errore che va evitato. Il regionalismo costituisce una garanzia di autonomia e di libertà e rimane uno degli elementi fondamentali dell'architettura costituzionale italiana. Ma proprio per questo deve essere costruito e governato correttamente. Il regionalismo implica inevitabilmente una certa differenziazione. Se tutte le Regioni dovessero operare nello stesso modo e secondo le medesime modalità organizzative, l'autonomia perderebbe gran parte del proprio significato.

Allo stesso tempo, però, la differenziazione non può trasformarsi in frammentazione.

Ogni ordinamento regionale deve potersi adattare alle caratteristiche del proprio territorio, ma all'interno di un quadro nazionale che assicuri solidarietà, uniformità dei diritti fondamentali e unità della Repubblica. È qui che il principio di sussidiarietà acquista la sua funzione più importante: non contrapporre il centro alla periferia, ma trovare il punto di equilibrio più razionale tra prossimità ed esercizio unitario.

Da questo punto di vista, la proposta di partire dall'analisi delle funzioni appare non soltanto coerente con la Costituzione, ma anche profondamente inserita nella migliore tradizione del regionalismo italiano. La sfida da raccogliere e verso cui impegnarsi non consiste nello scegliere tra autonomia e unità, secondo la semplificazione propria del populismo così frequentemente messo in scena dalla politica e dai processi di comunicazione poco accorti che le danno consistenza e producono sottocultura. È, invece, di chiedere alle forze migliori del Paese si aderire ad una alleanza capace di lavorare per costruire un sistema nel quale l'autonomia sia organizzata in modo tale da rafforzare, e non indebolire, l'unità e l'efficienza della Repubblica.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE IV

Conclusioni

Antonio D'Amato

CEO Seda International Packaging Group e Presidente Fondazione Mezzogiorno

Il tema è stato affrontato oggi sotto diversi punti di vista e attraverso differenti chiavi di lettura, così come era nelle nostre intenzioni. È una materia complessa che, fino a oggi, è rimasta prevalentemente confinata agli addetti ai lavori, soprattutto sul versante costituzionale, mentre è mancato un coinvolgimento altrettanto forte degli economisti. Il dibattito di oggi ha dimostrato quanto l'integrazione tra queste due chiavi di lettura sia invece assolutamente fondamentale.

È anche un tema che è stato oggetto di una fortissima strumentalizzazione politica da parte di tutte le componenti. E devo dire che vi sono state responsabilità molto rilevanti anche da parte del centrosinistra. Negli stessi interventi degli ultimi anni si è dimostrato quanto la questione dell'equità sociale abbia faticato ad assumere una reale centralità nel dibattito nazionale sul riequilibrio tra Nord e Sud.

Eppure esiste una palese iniquità nei tassi di crescita e di sviluppo tra le due aree del Paese. Il divario si è fortemente allargato con l'affermarsi del regionalismo ed è poi ulteriormente cresciuto a partire dagli anni Novanta, con l'abbandono dell'intervento straordinario e di quelle politiche che, nella stagione di Pasquale Saraceno, avevano consentito una progressiva riduzione del gap tra Nord e Sud.

È un dato che tutti conosciamo e che dovrebbe essere sottratto alla disputa politica. Eppure continua a non esserlo.

Non dimentichiamo che, fino a non molto tempo fa, importanti Regioni guidate dal centrosinistra – dall'Emilia-Romagna alla Campania e alla Puglia – pur rivendicando la necessità di ridurre il divario territoriale, avevano scelto di partecipare alla logica dell'autonomia differenziata, anche per non rimanere escluse dal tavolo negoziale aperto dalle Regioni del Nord.

I limiti del regionalismo e la crisi dell'"Europa delle Regioni"

Questo che cosa significa? Significa che, se pensiamo ancora di poter chiudere il gap tra Nord e Sud esclusivamente facendo appello ai principi dell'equità sociale, per quanto nobili, importanti e pienamente condivisibili, probabilmente non andiamo molto lontano. Nella cultura politica dominante, nella comunicazione pubblica e spesso anche nell'informazione, questi temi hanno progressivamente perso centralità. Troppo spesso prevale una logica di costruzione del consenso immediato, soprattutto quando ci si avvicina a una scadenza elettorale.

Fa impressione, allora, ricordare che le grandi riforme costituzionali non dovrebbero essere fatte a colpi di maggioranza. Lo ricordo molto bene perché diventai Presidente di Confindustria proprio mentre veniva approvata la riforma del Titolo V della Costituzione. Quella riforma arrivò, per così dire, come una tegola sulla testa del Paese: fu approvata con una maggioranza risicatissima, a poche ore dalla conclusione della legislatura.

E quella modifica del Titolo V ha moltiplicato i diritti di veto, sovrapponendo livelli istituzionali diversi e producendo una costruzione che continua ancora oggi a presentare enormi problemi dal punto di vista istituzionale, politico e costituzionale. Anche la spinta al federalismo nasceva da una visione che aveva poco a che fare con la realtà italiana e che era fortemente legata all'idea, allora molto diffusa, di un'"Europa delle Regioni".

Erano gli anni in cui si immaginava che la Baviera, la Catalogna, la Padania, la Renania e altre grandi aree territoriali potessero competere direttamente tra loro all'interno di una nuova architettura europea. Erano gli anni Novanta, quando l'Unione non aveva ancora trovato una propria definizione istituzionale.

Poi sono venuti il fallimento del progetto di Costituzione europea, l'allargamento dell'Unione realizzato senza una vera integrazione politica e una crescente complessità del processo decisionale. Il risultato è un'Europa molto invasiva e pervasiva su questioni che potrebbero spesso essere affrontate meglio applicando il principio di sussidiarietà e, nello stesso tempo, troppo debole quando si tratta di assumere le decisioni strategiche che davvero contano.

Eppure continuiamo, almeno in parte, a ragionare come se fosse ancora possibile costruire un'Europa delle Regioni. Credo che questa impostazione continui a essere presente anche nella logica dell'autonomia differenziata. Negli ultimi anni si è poi aggiunta una spinta ancora più forte: quella dell'egoismo territoriale, cioè l'idea che le risorse prodotte in un territorio debbano necessariamente rimanere in quel territorio e che la gestione locale sia sempre preferibile a quella nazionale.

È una posizione che può apparire comprensibile, ma apre interrogativi enormi. Come finanziamo, in questa logica, una politica industriale nazionale, le grandi infrastrutture, una difesa europea o gli investimenti strategici di interesse generale?

Divario territoriale: cambiare chiave di lettura

Condivido molto l'esempio ricordato dal professor Pisauro. Cortina non è certamente uno dei Comuni più poveri d'Italia, eppure ha cercato di entrare in una Regione a statuto speciale per poter competere con territori confinanti che godevano di condizioni fiscali più favorevoli.

Le Regioni a statuto speciale hanno avuto una loro ragione storica e politica. Oggi, però, molti di quei presupposti sono cambiati e quel sistema ha finito per alimentare una rincorsa continua verso nuovi regimi differenziati. Lo vediamo nei territori confinanti con il Trentino-Alto Adige, con il Friuli Venezia Giulia, con la Valle d'Aosta.

Dobbiamo uscire da questa spirale.

Il dibattito di oggi è stato estremamente illuminante proprio perché ha confermato quanto questa materia sia complessa e quanto intrecci profili costituzionali, istituzionali, economici e finanziari. Ma, per come viene spesso raccontata e per come è vissuta da una parte

rilevante della classe dirigente del Paese, questa complessità finisce quasi sempre per essere ridotta a una contrapposizione politica.

E qui emergono responsabilità molto forti, soprattutto da parte delle classi dirigenti del Mezzogiorno. Invece di affrontare il problema rendendo competitivi i propri territori, utilizzando bene i fondi strutturali europei, investendo nelle infrastrutture e nella crescita, troppo spesso si è preferito seguire il carro delle Regioni del Nord.

Si è così consolidata l'idea che l'autonomia differenziata fosse una conquista politica e istituzionale sulla quale competere, perdendo di vista il vero problema: il divario economico e sociale tra Nord e Sud. Un divario che non è più sostenibile. Se continuiamo a ragionare in questi termini, non andremo da nessuna parte. È proprio per questo che la Fondazione Mezzogiorno ha cercato di proporre una chiave di lettura diversa.

Se continuiamo a sostenere che l'autonomia differenziata non funziona soltanto perché pone un problema di equità sociale tra Nord e Sud, rischiamo di non essere ascoltati. Dobbiamo invece spiegare che il problema riguarda la competitività dell'intero sistema Paese. Al Nord continuiamo a immaginare politiche per attrarre nuova manodopera perché riteniamo che lì esistano ancora margini importanti di crescita economica. Ma quando un territorio raggiunge tassi di occupazione del 75 o del 76 per cento, quei margini diventano inevitabilmente limitati.

Mezzogiorno, opportunità per l'Italia

I veri margini di crescita sono nel Mezzogiorno. È qui che bisogna portare investimenti. È qui che dobbiamo attrarre cervelli e non soltanto braccia, lavoro qualificato e non soltanto lavoro esecutivo. È qui che dobbiamo portare ricerca, innovazione, nuove funzioni strategiche e centri decisionali. È qui che dobbiamo mettere in moto il motore dell'economia italiana. E allora la domanda diventa molto semplice: come mettiamo in sicurezza nel tempo il rapporto tra debito pubblico e PIL?

Non possiamo limitarci a politiche di rigore contabile, pur necessarie e utili per recuperare credibilità in Europa. L'Italia non può reggere nel lungo periodo se non aumenta il proprio tasso di occupazione e non torna a crescere in maniera strutturale. E il modo più efficace per farlo è mettere il Mezzogiorno nelle condizioni di crescere. Se non lo facciamo, non sarà soltanto il Sud a pagare il prezzo del declino. Sarà l'intera Italia.

E tutto questo avviene in un'Europa che, a sua volta, è sempre più esposta al rischio della deindustrializzazione. Se esiste oggi un'area del mondo nella quale la perdita della base industriale può mettere in discussione la tenuta economica, sociale e politica, quella è proprio l'Europa. Lo vediamo dal disagio crescente del ceto medio. Lo vediamo dall'emergere di nazionalismi ed estremismi. La storia del Novecento ci insegna che, quando il ceto medio si impoverisce e perde fiducia nel futuro, aumentano inevitabilmente le tensioni sociali e politiche.

La sfida della competitività globale

La guerra militare che stiamo vivendo è anche il riflesso di una competizione economica e industriale cominciata molti anni fa.

Da una parte abbiamo la Cina, una grande potenza che non è una democrazia liberale e che compete attraverso un sistema fortemente integrato tra Stato, industria, finanza e politica commerciale, con vincoli profondamente diversi dai nostri.

Dall'altra abbiamo l'India, con oltre un miliardo e quattrocento milioni di abitanti, tassi di crescita straordinari e una grande disponibilità di capitale umano qualificato.

E abbiamo gli Stati Uniti, che hanno costruito e continuano a costruire una parte decisiva della propria leadership tecnologica anche attraverso gli enormi investimenti nella difesa, nella ricerca e nelle tecnologie avanzate.

Noi continuiamo invece a discutere di autonomie e federalismi senza collegare sufficientemente queste questioni alla competitività del Paese. E questo è un errore. Il

dibattito sull'autonomia differenziata deve essere anche un dibattito di economia, di finanza pubblica, di crescita e di competitività.

Esiste un legame strettissimo tra il funzionamento del regionalismo, la crescita del Mezzogiorno e la sostenibilità finanziaria dell'Italia. Ed esiste un legame altrettanto stretto tra la capacità dell'Italia di crescere e la capacità dell'Europa di rimanere una grande potenza economica e industriale. Negli ultimi anni il nostro Paese ha recuperato credibilità internazionale. Chi opera sui mercati esteri percepisce chiaramente la differenza rispetto a quattro o cinque anni fa.

Rigore, investimenti e credibilità del sistema Paese

Per decenni siamo stati guardati con sufficienza, con diffidenza, talvolta con ironia. I nostri prodotti e le nostre imprese potevano rappresentare il meglio possibile, ma appartenevano a un Paese che non godeva della stessa considerazione.

Eravamo il Paese del cosiddetto "vincolo esterno": quello che aveva bisogno che qualcuno dall'esterno gli imponesse di fare ciò che non era capace di fare autonomamente. Oggi questa immagine è cambiata. Abbiamo recuperato una reputazione e una credibilità che dipendono anche dal rigore con il quale abbiamo governato i conti pubblici. Ma la domanda è: per quanto tempo ancora possiamo sostenere questo rigore senza tornare a investire?

Abbiamo un enorme deficit infrastrutturale, problemi di manutenzione del territorio, una forte vulnerabilità idrogeologica e sismica e una parte consistente del patrimonio edilizio che richiede interventi di riqualificazione.

Abbiamo bisogno di crescere. E per crescere abbiamo bisogno di investire. La politica di rigore è stata necessaria. Senza quel rigore non avremmo ridotto lo spread e non avremmo recuperato credibilità. Abbiamo fatto bene a farlo. Ma non possiamo pensare che questa sia una strategia sufficiente nel lungo periodo. Abbiamo bisogno di creare le condizioni per tornare ad avere politiche di investimento e di crescita. E questo può avvenire soltanto se aumentiamo strutturalmente il prodotto interno lordo e la base occupazionale del Paese.

Negli ultimi anni il Mezzogiorno ha registrato tassi di crescita superiori a quelli del Nord. È un segnale importante, perché dimostra che invertire la tendenza è possibile. Ma non dobbiamo confondere un'inversione con il superamento del divario. La dimensione del gap resta enorme.

Il reddito pro capite e il reddito disponibile delle famiglie continuano a mostrare una distanza molto significativa tra Mezzogiorno e Centro-Nord. E quando passiamo dal reddito individuale al reddito familiare, il divario diventa ancora più evidente, anche per la profonda differenza nei livelli di occupazione.

Depauperamento delle classi dirigenti

Tutto questo chiama in causa anche le responsabilità delle classi dirigenti che si sono succedute dagli anni Novanta in poi.

Con la fine dell'intervento straordinario e con il progressivo indebolimento delle grandi istituzioni economiche meridionali abbiamo impoverito il tessuto produttivo, finanziario e amministrativo del Mezzogiorno. Abbiamo assistito alla scomparsa di realtà storiche come il Banco di Napoli. Abbiamo visto imprese entrare in crisi anche a causa dei ritardi e delle inefficienze del sistema pubblico. E abbiamo progressivamente indebolito una parte del capitale umano e delle classi dirigenti meridionali.

Soprattutto, abbiamo perso centinaia di migliaia di giovani. Ed è questo uno dei dati più drammatici. Ma è anche un dato che ci dice qualcosa di importante: se questi giovani trovano opportunità e lavoro qualificato fuori dal Mezzogiorno significa che qui continuiamo a formare competenze, capacità e talenti.

La domanda allora è molto semplice: vogliamo investire su queste energie e creare le condizioni perché possano restare o tornare, oppure vogliamo arrenderci progressivamente al declino? Cosa vogliamo fare del Mezzogiorno e dell'Italia? Pensiamo davvero che si possa dividere il Paese e lasciare che una parte proceda mentre l'altra continua a perdere popolazione, capitale umano e capacità produttiva?

Oppure vogliamo fare leva su ciò che ancora esiste: imprese di prim'ordine, università, centri di ricerca, giovani qualificati, competenze e capacità di lavoro? Questa è la questione fondamentale.

Da Napoli una proposta per un regionalismo virtuoso

Dietro una parte del dibattito sull'autonomia differenziata continua a esserci una logica di breve periodo, spesso egoistica e territoriale. Noi dobbiamo costruire un ragionamento completamente diverso.

L'Italia non regge se non recupera un tasso di crescita adeguato. E questo tasso di crescita non può essere raggiunto senza mettere il Mezzogiorno nelle condizioni di crescere in maniera molto più significativa. È possibile farlo.

Ci sono imprese di prim'ordine, ci sono competenze, università e centri di ricerca di qualità. Esistono però anche un deficit di classe dirigente e una insufficiente capacità di governo dei processi di sviluppo e di trasformazione dei territori. Non è soltanto un problema meridionale. È un problema nazionale. Questo è il punto di vista dal quale la Fondazione Mezzogiorno ha affrontato il tema. Il nostro non vuole essere un approccio di polemica politica. Sarebbe troppo facile, perché responsabilità e contraddizioni si ritrovano su tutti i fronti.

Vogliamo invece partire dai fatti, dai dati, dall'analisi e dalla costruzione di proposte concrete.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE V

PROPOSTA DI LEGGE

PER UNA LEGGE DI DELEGA SULLA RIORGANIZZAZIONE DEI RAPPORTI STATO-REGIONI

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE V | PROPOSTA DI LEGGE

Per una legge di delega sulla riorganizzazione dei rapporti Stato-Regioni

Art. 1

(*Oggetto e finalità*)

1. La presente legge, in attuazione degli articoli 5, 114, 116, 117, 118 e 119 della Costituzione, reca disposizioni in materia di riordino delle funzioni amministrative assegnate alle regioni a Statuto ordinario, nonché di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le regioni, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché di autonomia finanziaria di comuni, province e città metropolitane, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di razionalizzare il riparto delle competenze, definendole per settori organici e distinguendo le funzioni trasversali, e riordinare l'ordinamento della finanza locale, sulla base dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, nonché sulla base di principi di razionalità ed efficienza.

Art. 2

(*Delega al Governo in materia di riordino delle funzioni amministrative assegnate in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione*)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, il riordino delle funzioni amministrative, nel rispetto dei princìpi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'interno e il Ministro per la pubblica amministrazione, nonché con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto dei medesimi decreti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Nell'esercizio della delega di cui al presente articolo, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) riordino delle funzioni amministrative, mediante attribuzione delle funzioni all'ente più vicino al cittadino, ferma restando la possibilità di attribuzione ad altro livello territoriale ritenuto più adeguato, in relazione alla natura della funzione e sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;

b) riordino delle funzioni amministrative previa individuazione di settori organici, riferiti a sviluppo economico, sanità, welfare e sicurezza sociale, governo del territorio;

c) valutazione dell'efficacia e dell'efficienza nel riordino delle funzioni e delle relative risorse, al fine di assicurare equità e responsabilità da parte dell'autorità pubblica che esercita la funzione;

d) eventuale adeguamento della legislazione statale di settore in conformità con la riallocazione delle funzioni, previa ricognizione della legislazione statale e regionale vigente nei diversi settori organici;

e) valutazione, per ciascuna singola funzione, dell'esigenza di garantire le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale mediante il relativo finanziamento.

Art. 3

(*Delega al Governo in materia di conferimento alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il procedimento per il conferimento alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nonché nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'interno e il Ministro per la pubblica amministrazione, nonché con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto dei medesimi decreti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Nell'esercizio della delega di cui al presente articolo, quanto al procedimento per il conferimento alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) riallocazione di specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, nonché dei vincoli derivanti dalle altre materie-funzioni riservate alla competenza esclusiva dello Stato;

b) individuazione, previa approfondita istruttoria, del livello territoriale più adeguato per ogni specifica funzione riallocata, in relazione alla natura della funzione medesima e sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione tra i singoli enti territoriali;

c) valutazione dell'efficacia e dell'efficienza nella riallocazione delle funzioni e delle relative risorse, al fine di assicurare equità e responsabilità da parte dell'autorità pubblica che esercita la funzione;

d) eventuale adeguamento della legislazione statale di settore in conformità con la riallocazione delle funzioni, previa ricognizione della legislazione statale e regionale vigente nei diversi settori organici;

e) valutazione, per ciascuna singola funzione, dell'esigenza di garantire le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale mediante il relativo finanziamento.

4. Nell'esercizio della delega di cui al presente articolo, quanto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) individuazione, per ciascun settore organico, delle prestazioni che incidono sui diritti civili e sociali e, con riferimento a esse, definizione dei livelli essenziali delle prestazioni;

b) definizione di uno standard di erogazione dei servizi mediante individuazione della tipologia e qualità delle prestazioni;

c) rimozione delle diseguaglianze in modo da assicurare a ogni cittadino l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, anche al di fuori dell'ente territoriale di residenza di ciascuno;

d) definizione del costo complessivo delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e secondo un principio di perequazione applicato su base territoriale.

Art. 4

(*Delega al Governo in materia di finanziamento delle regioni, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*)

Le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente, nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative.

Per tributi delle regioni si intendono:

1. i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
2. le addizionali, ovvero le sovraimposte, sulle basi imponibili dei tributi erariali;
3. i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle Regioni, nonché ai princìpi di autonomia di entrata e di spese e di perequazione a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale, fissati dall'art. 119 della Costituzione, valgono i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:

1. spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);
3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16 della legge 42/2009;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, fissati dalla legge statale con l'obiettivo di espandere al massimo grado lo spazio delle opportunità di ogni cittadino nel rispetto del nucleo minimo del diritto e dei vincoli di equità sostanziale e di bilancio, come chiarito in preambolo; il fabbisogno così determinato è computato al netto delle entrate proprie da compartecipazioni degli utenti alla spesa, da tariffe e da altri corrispettivi connessi all'erogazione delle relative prestazioni;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate, sulla base del gettito valutato ad aliquota e base imponibile standard:

1. in via prioritaria, con il gettito dei tributi propri derivati e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche specificamente destinati al loro finanziamento, nonché con una compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul valore aggiunto;
2. per la parte non coperta ai sensi del numero 1), mediante compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, modulati per ciascuna regione in modo da corrispondere integralmente, in ciascun anno, al fabbisogno calcolato in termini di costi standard;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con la quota del gettito dei tributi di cui alla lettera c), numero 1), valutato ad aliquota e base imponibile standard, che residua dopo il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), con il gettito dei tributi propri istituiti dalle regioni ai sensi del primo comma, numero 3), nonché tramite un fondo perequativo gestito dallo Stato e alimentato dalla fiscalità generale e da una quota del gettito regionale complessivo. La perequazione è operata sul solo gettito valutato ad aliquota e base imponibile standard. Le regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del fondo perequativo in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante. L'applicazione di questo principio è volta a ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

e) definizione delle modalità per cui il maggior gettito derivante dall'esercizio dell'autonomia tributaria, ossia dall'applicazione di aliquote superiori a quelle standard, resta acquisito alla

regione che lo ha disposto e non è soggetto a perequazione, in modo da preservare l'incentivo all'esercizio dello sforzo fiscale;

f) previsione che i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali di cui alla lettera a), numero 3), nonché gli ulteriori interventi dello Stato in favore di determinate regioni disposti ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, si aggiungono al finanziamento determinato secondo le lettere precedenti e restano estranei ai meccanismi perequativi;

g) coerenza del quadro complessivo delle entrate e delle spese regionali con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di finanza pubblica, ivi compresi quelli relativi all'evoluzione della spesa netta delle amministrazioni pubbliche.

Art. 5

Delega al Governo in materia di finanziamento degli enti locali, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il finanziamento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Province, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la disciplina della perequazione, l'autonomia finanziaria degli enti locali.

I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica

amministrazione, nonché con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto dei medesimi decreti.

Nell'esercizio della delega di cui al presente articolo, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane in:

1. spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale, ivi incluse quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
2. spese relative alle altre funzioni;
3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;

b) finanziamento integrale delle spese di cui alla lettera a), numero 1), previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi standard, in via prioritaria mediante compartecipazioni al gettito di tributi erariali attribuiti all'ente, modulati in modo tale da coprire il fabbisogno standard dell'ente; il fabbisogno è computato al netto delle entrate proprie da tariffe, corrispettivi e proventi connessi all'erogazione dei relativi servizi;

c) per i Comuni: finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), mediante tributi propri comunali, valutati ad aliquota standard, nonché mediante quota del fondo perequativo alimentato da una quota del gettito comunale complessivo. La perequazione è operata sulla capacità fiscale, determinata, per ciascun tributo, assumendo l'aliquota standard e una capacità di riscossione pari a quella media, in modo da avvicinare un gettito standard anziché il gettito effettivo e da non disincentivare lo sforzo di accertamento e di riscossione dei comuni, sia di quelli al di sotto sia di quelli al di sopra della media. I comuni

con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del fondo perequativo in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze orizzontali di capacità fiscale per abitante rispetto alla media nazionale, senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

d) per le Province e le Città metropolitane: finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), mediante i tributi propri ad esse attribuiti dalla legge statale, valutati ad aliquota standard, e mediante compartecipazioni al gettito di tributi erariali o regionali, integrati da una quota del fondo perequativo; contestuale riordino e assorbimento, nel nuovo sistema di finanziamento, dei trasferimenti attualmente erogati a tali enti dallo Stato, dalle regioni e dai comuni, salvi quelli di cui alle lettere f) e g);

e) definizione delle modalità per cui il maggior gettito derivante dall'applicazione, da parte dell'ente, di aliquote superiori a quelle standard resta acquisito all'ente medesimo e non è soggetto a perequazione;

f) previsione che i contributi e i trasferimenti erogati agli enti locali da altre amministrazioni, comprese le regioni, anche a fronte di finanziamenti dell'Unione europea, di cui alla lettera a), numero 3), nonché le entrate da tariffe, corrispettivi e proventi di cui alla lettera b), restino estranei ai meccanismi perequativi;

g) sono fatti salvi gli ulteriori interventi dello Stato, anche a carattere non perequativo, in favore di determinati enti ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, destinati a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali o a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ivi compresi i servizi educativi per l'infanzia; tali interventi si aggiungono al finanziamento standard e restano estranei ai meccanismi perequativi;

h) coerenza del quadro complessivo delle entrate e delle spese degli enti locali con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di finanza pubblica, ivi compresi quelli relativi all'evoluzione della spesa netta delle amministrazioni pubbliche.

Art. 6

(*Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2*)

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge sono corredati di relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che indica, per ciascuna misura, gli oneri a carico della finanza pubblica, nonché della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione.

2. Gli schemi preliminari dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri preliminari da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Per le finalità di cui al presente comma, le Camere si avvalgono della Commissione parlamentare per l'autonomia differenziata, istituita ai sensi dell'articolo 6 della presente legge.

3. I pareri preliminari di cui al comma 2 sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni parlamentari possono chiedere al Presidente della Camera di appartenenza di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreti legislativi. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello dell'eventuale proroga, il Governo

è autorizzato a procedere anche in assenza dei pareri preliminari di cui al comma 2.

4. Il Governo, previa ulteriore intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, procede alla definizione degli schemi definitivi dei decreti legislativi di cui al comma 1, che vengono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri definitivi da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Per le finalità di cui al presente comma, le Camere si avvalgono della Commissione parlamentare per l'autonomia differenziata.

5. I pareri definitivi di cui al comma 4 sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Per le finalità di cui al presente comma, la Commissione parlamentare per l'autonomia differenziata delibera a maggioranza assoluta dei propri componenti. Le Commissioni parlamentari possono chiedere al Presidente della Camera di appartenenza di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreti legislativi.

6. Il Governo adotta i decreti legislativi conformandosi ai pareri definitivi di cui al comma 4.

7. Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 2 e 4 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dall'articolo 2 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

8. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui alla presente legge, il Governo, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 2 e secondo la procedura di cui al presente articolo, è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi medesimi.

Art. 7

(*Commissione parlamentare per l'autonomia differenziata*)

1. È istituita la Commissione parlamentare per l'autonomia differenziata, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare la proporzione dei medesimi gruppi. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina del presidente per l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari che, insieme con il presidente, compongono l'Ufficio di presidenza.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori.

3. Al fine di assicurare il raccordo tra Commissione, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e sistema economico e produttivo, è istituito un Comitato di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e del sistema economico e produttivo, nominato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Comitato è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e sei in rappresentanza dei ceti economici e

produttivi, e si riunisce presso le sedi del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, previo assenso dei rispettivi Presidenti. Fermo restando quanto previsto dal comma 5, la Commissione, qualora lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere.

4. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione e del Comitato di cui al comma 3 sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni del Comitato di cui al comma 3 sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del Comitato di cui al comma 3 non spetta alcun compenso.

5. La Commissione:

a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2;

b) verifica lo stato di attuazione della presente legge;

c) sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2.

Art. 8

(*Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi di cui agli articoli 3 e 4*)

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge sono corredati di relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che indica, per ciascuna misura, gli oneri a carico della finanza pubblica, nonché della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari

competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni parlamentari possono chiedere al Presidente della Camera di appartenenza di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreti legislativi. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello dell'eventuale proroga, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari di cui al comma 2, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 2 e 3 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dell'articolo 3 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

5. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui alla presente legge, il Governo, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 3 e secondo la procedura di cui al presente articolo, è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi medesimi.

Art. 9

(*Disposizioni finanziarie*)

1. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per ciascuno schema di decreto legislativo di cui alla presente legge la relazione tecnica fornisce le indicazioni di cui all'articolo 5, comma 1, e di cui all'articolo 7, comma 1, della presente legge.

2. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione al loro interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Art. 10

(*Clausola di salvaguardia*)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite e, comunque, compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE VI

DALL'ANALISI ALLA PROPOSTA

IL PERCORSO DELLA FONDAZIONE MEZZOGIORNO 2023-2026

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

PARTE VI | DALL'ANALISI ALLA PROPOSTA

Il percorso della Fondazione: analisi e proposte per ripensare i rapporti tra Stato e autonomie

Il convegno del 22 giugno 2026 è il punto di arrivo di un percorso pluriennale di ricerca e confronto. Dal 2023 la Fondazione ha progressivamente spostato il baricentro dall'analisi critica dell'autonomia differenziata alla costruzione di una proposta organica di riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali.

4 APRILE 2023

L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata

Primo appuntamento specificamente dedicato al tema. L'autonomia differenziata viene letta non solo in chiave redistributiva, ma in rapporto alla tenuta dell'ordinamento, al ruolo del Parlamento, alla finanza territoriale, alla qualità dei servizi e alla competitività. Emerge già la necessità di analizzare le singole funzioni e di definire e finanziare preventivamente i LEP.

20 NOVEMBRE 2023

Ripartire dal Sud per far ripartire l'Italia

Il confronto sulle politiche di coesione, sulla ZES unica e sul coordinamento delle risorse consolida un principio destinato a diventare centrale: l'efficacia delle politiche territoriali richiede responsabilità chiare, strumenti amministrativi adeguati e obiettivi misurabili.

25 MARZO 2024

Autonomia differenziata. A che punto siamo?

Il secondo seminario aggiorna il lavoro alla luce dell'iter parlamentare e del Comitato tecnico-scientifico per i LEP. L'analisi si concentra su legge-quadro, LEP, residui fiscali,

materie non-LEP e funzioni trasferibili, sostenendo che ogni trasferimento debba essere preceduto da una valutazione di scala, costi, coordinamento, capacità amministrativa e conseguenze per le imprese.

8 NOVEMBRE 2024

Autonomia differenziata e competitività del sistema Italia

Dopo l'approvazione della legge n. 86 del 2024, il lavoro approfondisce lo stato di attuazione, le richieste regionali e la fragilità del procedimento sui LEP. Il baricentro si sposta dalla contestazione di una singola disciplina alla ricerca di un modello alternativo di organizzazione delle funzioni pubbliche.

2025

Dall'analisi delle criticità alla costruzione di una proposta organica

Nel 2025 il percorso è entrato in una fase di sistematizzazione dei risultati maturati nei quattro Quaderni pubblicati dalla Fondazione. Il primo ha ricondotto l'autonomia differenziata alla necessità di una riforma organica dello Stato; Il secondo ha collegato sviluppo del Mezzogiorno, politica industriale e governance unitaria delle risorse; il terzo ha approfondito LEP, funzioni trasferibili, residui fiscali e finanza territoriale; il quarto ha valutato l'attuazione della legge n. 86 del 2024 e i suoi effetti sulla competitività nazionale. A fare da filo conduttore la necessità di superare frammentazione istituzionale, spesa storica e trasferimenti indistinti di competenze, partendo dall'analisi delle funzioni e dalla garanzia uniforme dei diritti e in direzione di una riorganizzazione dei rapporti Stato-Regioni utile a un rafforzamento della competitività del Paese.
Su questa base sono state avviate la costruzione di un modello operativo per i LEP e la progettazione di una legge delega per il riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali.

GIUGNO 2026

I LEP presi sul serio: dai diritti alle prestazioni

Nel giugno 2026 la Fondazione ha pubblicato il volume di Sergio Beraldo *"I LEP presi sul serio. Prestazioni pubbliche e diritti civili e sociali dopo la riforma del Titolo V"*, con

prefazione di Sandro Staiano. Il volume rappresenta un'evoluzione del lavoro svolto nei Quaderni precedenti. L'obiettivo non è più soltanto individuare le criticità del procedimento di determinazione dei LEP, ma fornire uno schema teorico unitario attraverso cui definirli.

L'impostazione proposta parte dai diritti civili e sociali costituzionalmente riconosciuti e solo successivamente individua le prestazioni necessarie a garantirli.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
ENTE DEL TERZO SETTORE

La Fondazione Mezzogiorno

La Fondazione Mezzogiorno, costituita da imprese nazionali ed internazionali e da associazioni di rappresentanza imprenditoriale, promuove la crescita economica, sociale e civile del Mezzogiorno e dell'Italia tutta, nella prospettiva di rendere il Paese protagonista della costruzione di una Europa più competitiva sul piano industriale, più unita sul piano politico e più efficiente sul piano istituzionale. La Fondazione Mezzogiorno è convinta che un ruolo del genere potrà essere svolto dall'Italia solo attraverso il definitivo superamento dei divari tra Sud e il resto dell'Europa, che impediscono di dispiegare appieno il potenziale di crescita e di sviluppo del Mezzogiorno.
Dal 2021 la Fondazione Mezzogiorno è presieduta dal Cavaliere del Lavoro Antonio D'Amato.