Associazione Ex Parlamentari

COSTITUZIONE - PARLAMENTO – DEMOCRAZIA

Montecitorio 12 dicembre 2023

"Il fascino discreto dell'Autonomia differenziata nel disincanto taumaturgico del PNRR"

Appunti di Giuseppe Soriero (Segretario dell'Associazione)

****

La Conferenza di oggi, in questa Aula dei Gruppi, a Montecitorio sede del Parlamento, indica emblematicamente il fulcro del nostro messaggio culturale ed istituzionale.

Premessa

L'Associazione ex Parlamentari non accetta che il *Parlamento diventi ex*; ne difende anzi e valorizza la funzione, a tutela della libertà e della democrazia, nel solco tracciato dalla Costituzione vigente.

Abbiamo discusso tanto, nei mesi scorsi, per uscire dal guscio, per liberarci dalle etichette facili che erano state cucite addosso. Abbiamo deciso di metterci in discussione, provando ad andare oltre le tematiche già affrontate per promuovere noi, con le nostre limitate forze, un'occasione di confronto pubblico che possa suscitare attenzione nell'opinione pubblica, spesso frastornata da messaggi semplificati e distorti che appannano la credibilità della politica dei, dei partiti, della rappresentanza parlamentare. Lo facciamo oggi con grande rispetto per tutti i livelli istituzionali e chiamando al confronto rappresentanze autorevoli del Parlamento e della Corte Costituzionale, competenze giuridiche eccellenti e assieme ad essi espressioni di competenze e di valori, dall'Associazione della stampa parlamentare a quella dei giovani Alfieri della Repubblica.

Chiediamo di discutere oggi insomma non tra addetti ai lavori, ma aprendo lo steccato di un recinto che in questi anni ha sempre più ristretto i propri spazi, contribuendo ad accentuare la disaffezione per l'esercizio della volontà elettorale, come ha dimostrato l'alto livello di astensione nelle recenti competizioni elettorali.

Il Presidente della nostra Associazione, On. Giuseppe Gargani, illustra chiaramente nella sua relazione di apertura le motivazioni che ci hanno indotto a superare gli indugi: le condizioni di fragilità che caratterizza ormai la vita e l'attività del Parlamento, svuotato di alcune funzioni cruciali e ridotto a sede di ratifica di decisioni maturate altrove e imposte già da anni a colpi di Decreti urgenti e voti di fiducia. Il dossier elaborato da giovani esperti (che hanno frequentato le strutture parlamentari) e che ringraziamo fornisce dati, tabelle, spunti di riflessione originali e preziosi per analizzare bene le ragioni del vero e proprio snaturamento del ruolo del Parlamento e le implicazioni evidenti di tale crisi nella libera dialettica interna ai partiti e alle coalizioni, così come al rapporto proficuo tra eletti ed elettori.

In questo contesto fragile si è calata con forza la recente proposta, avanzata dal Governo, di una modifica della Costituzione, in particolare sulla forma di governo e sui poteri del Presidente del Consiglio. Spetta a tutti noi ragionare se sia questa la cura migliore più attenta ad aumentare le dosi della medicina che ad affrontare le reali condizioni del malato.

Ci troviamo in presenza di una congestione di proposte che, partendo da intenti diversi e pur comprensibili (limiti del rapporto Stato-Regioni; crisi del Regionalismo; mancata attuazione del Federalismo fiscale deciso nel 2001; difficoltà evidenti a garantire, dalla sanità all'istruzione, i diritti formali e sostanziali sanciti per tutti i cittadini dall'articolo 3 della Carta costituzionale) sta producendo un vero e proprio ingorgo normativo. Con alcune paradossali contraddizioni ad esempio tra *l'assillante pretesa di un Regionalismo differenziato (*che evidentemente tende a disarticolare il sistema unitario tra Stato e Regioni) e l'improvvisa e precipitosa *torsione dirigistica nel segno del premierato* come livello ottimale della "*supremazia tra i diversi livelli istituzionali*".

Perciò ognuno di noi è sollecitato a riflettere per contribuire ad avanzare prime indicazioni.

Riconoscendomi convintamente nelle coordinate tracciate dalla Relazione Gargani mi limito ad analizzare alcuni aspetti che riguardano la sperimentazione contraddittoria e controproducente della c.d. *Autonomia differenziata*.

Tengo conto naturalmente delle recenti analisi pubblicate nei giorni scorsi dal CENSIS e dalla SVIMEZ nel cui Consiglio d'Amministrazione ho potuto giovarmi del confronto col direttore Luca Bianchi e con il ricercatore Carmelo Petraglia.

Spunti di riflessione

1. Il cantiere dell'*autonomia differenziata* ha subìto una forte accelerazione con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge Calderoli di attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione.

2. La sua approvazione in Parlamento implicherebbe un'attuazione «integrale» delle proposte di autonomia: la possibilità di chiedere il decentramento di tutte le materie previste, compresa l'istruzione; l'inemendabilità da parte del Parlamento delle intese Stato-Regione; il finanziamento delle nuove competenze regionali extra-LEP sulla base della spesa storica; la previsione di una definizione dei LEP entro 12 mesi, a invarianza di spesa.

Si tornerebbe, in sintesi, alle prime bozze di intesa, rimuovendo quanto avvenuto sino ad oggi, sia nel contesto economico e sociale del Paese (pandemia, PNRR, effetti della guerra in Ucraina e quelli derivanti dal nuovo conflitto in Medio Oriente), sia negli approfondimenti tecnici sulle precedenti versioni dell'autonomia.

Un'intenzione che sembra riportare la discussione al punto di partenza delle pre-intese firmate da Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia con il Governo Gentiloni, peraltro richiamate come base di partenza all'art. 10 del disegno di legge Calderoli. Riproponendo aspetti respinti, ben prima della recente accelerazione, da puntuali osservazioni di organismi tecnici nazionali, quali il Dipartimento Affari Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) e l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) che hanno evidenziato, insieme a un lungo elenco di criticità, il conflitto tra le richieste di autonomia e il rispetto dei principi di eguaglianza, perequazione e solidarietà nazionale sanciti dal Titolo V della Costituzione.

3. Il progetto attuativo di un'autonomia differenziata, a *federalismo fiscale inattuato*, è anacronistico se si considerano gli shock che hanno colpito l'economia e la società italiana negli ultimi tre anni. Shock globali che hanno fatto emergere i limiti di risposte frammentate a livello territoriale. Prima di tutto la pandemia che ha fatto vacillare il mito dell'efficienza dei sistemi sanitari delle regioni del Nord ed emergere l'esigenza, soprattutto nella campagna vaccinale, di strategie di programmazione degli acquisti e della logistica a scala nazionale.

4. Se poi consideriamo le diverse materie oggetto di devolution, dall'energia ai trasporti, dalla politica industriale alla ricerca, appare assai difficile rendere tali devoluzioni compatibili con il piano di ammodernamento del Paese del PNRR.

Ancora più anacronistica appare questa prospettiva se la confrontiamo con l'esigenza di un piano energetico nazionale volto a migliorare il mix energetico e a ridurre la nostra dipendenza da pochi paesi esportatori.

5. L'autonomia differenziata delineata dal Governo espone l'intero Paese ai rischi di un indebolimento della capacità competitiva per effetto di una frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche, delineando in sostanza uno scenario di crescente «specialità» delle regioni a statuto ordinario con la conseguente impossibilità di definire politiche coordinate per la crescita e il rafforzamento del sistema delle imprese.

A questo quadro di frammentazione si aggiungono i rischi di un «congelamento» dei divari territoriali di spesa pro capite già presenti e di un indebolimento delle politiche nazionali redistributive (tra individui) e di riequilibrio territoriale.

Ulteriori elementi critici del disegno di legge riguardano l'assenza di riferimenti espliciti a due aspetti «sostanziali» tra loro connessi. Il primo è l'individuazione puntuale di criteri di accesso al regionalismo differenziato «da verificare sulla base di analisi e valutazioni accurate e adeguatamente documentate». Il secondo riguarda la previsione esplicita che le concessioni di **autonomia rafforzata su singole funzioni** siano motivate dall'interesse nazionale, non da quello particolare delle singole Regioni richiedenti. Rimanendo inevasi questi aspetti, la decisione su quali funzioni decentrare è demandata alla mediazione politica. Governo e Regione, a seguito di una negoziazione, trovano un **accordo sulle materie oggetto di devoluzione senza che il Parlamento possa intervenire nel merito, lasciando ad esso solo la possibilità di accettare o rifiutare la proposta.**

6. il disegno di legge non introduce alcun criterio per circoscrivere gli ambiti all'interno delle materie che possono essere delegate. Si tratta di un elemento dirimente, dal momento che si prevede la possibilità del trasferimento immediato delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non LEP nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, quindi sulla base della spesa storica.

Questo criterio si applicherebbe a materie e funzioni aventi a oggetto grandi reti di trasporto e comunicazione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, porti, autostrade, aeroporti, commercio con l'estero e così via fino all'ambiente e la protezione civile. È evidente come alcune materie abbiano diretto impatto sul mondo delle imprese, con conseguenze rilevanti in termini di diversificazione delle politiche di intervento e sul sistema di regolazione dei mercati, con conseguente incremento della complessità istituzionale e burocratica. **Il rischio è quello di una babele regolamentare che inciderebbe ancor più pesantemente della burocrazia «centrale» sul rapporto tra pubblico e privato.**

- Andrebbero perciò introdotti criteri oggettivi sulla base dei quali valutare ex ante la superiorità di una regione rispetto allo Stato centrale nell'esercizio legislativo e amministrativo di una competenza che si vuole avocare alla sfera regionale e/o le specificità della regione richiedente che motivino il decentramento in determinati ambiti. È sicuramente un passo avanti il fatto che il disegno di legge Calderoli (ri)affermi il principio che i LEP siano la «soglia costituzionalmente necessaria per rendere effettivi i diritti».

7. **Ma per rendere effettivi i LEP non basta definirli, occorre garantirne il finanziamento**. I divari nell'offerta di servizi nel nostro Paese, sino ad ora cristallizzati dalla spesa storica, si superano solo con un percorso graduale di riequilibrio della spesa con risorse aggiuntive. Sul piano delle risorse,

il rischio è che negli anni successivi alla stipula delle intese il meccanismo di finanziamento basato su quote di compartecipazione dei tributi riscossi sul territorio possa determinare un extra-finanziamento per le regioni «forti» creando spazi per politiche aggiuntive, tese ad aumentarne la competitività rispetto a quelle che operano in territori a minore capacità fiscale.

Al riguardo, la SVIMEZ ha condotto un esercizio di quantificazione dell'impatto sulle finanze pubbliche del sistema di finanziamento delle nuove forme di autonomia, con particolare riferimento alle potenziali ricadute sulla dimensione dello spazio fiscale del bilancio pubblico a garanzia degli obiettivi di uniformità delle prestazioni su base nazionale e, più in generale, sulla tenuta dei conti pubblici e dell'azione redistributiva dello Stato.

A) In primo luogo, è stato quantificato il valore finanziario delle funzioni delegabili sulla base dei testi delle pre-intese. Sono state poi stimate le quote di compartecipazione ai gettiti nazionali necessarie al finanziamento delle competenze decentrate, ipotizzando la concessione delle ulteriori forme di autonomia nel 2017 a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.
B) Le funzioni delegate assorbirebbero larga parte dell'IRPEF regionale: il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna. Nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'IVA in tutte e tre le regioni esso non coprirebbe il fabbisogno finanziario ma occorrerebbe una integrazione del gettito IRPEF.

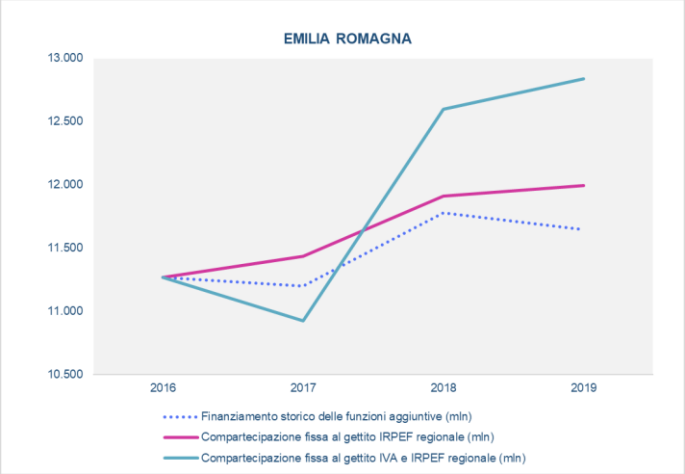
Compartecipazioni in % al gettito dei tributi statali

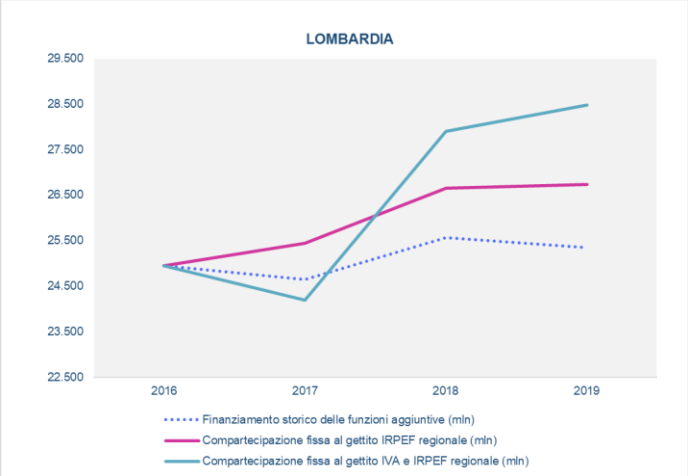
Regioni	scenario compartecipazione IRPEF	scenario compartecipazione IVA integrata da compartecipazione IRPEF	
		Compartecipazione IVA	Compartecipazione IRPEF
Emilia-Romagna	78,8	100	23,2
Lombardia	70,7	100	20,5
Veneto	90,2	100	33,5

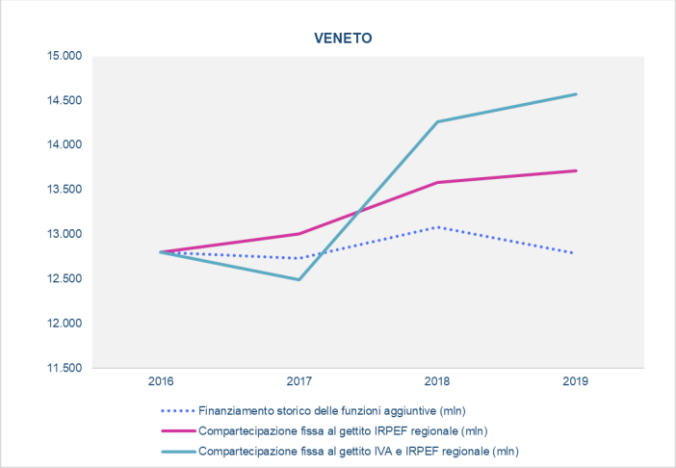
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MEF.

Di fatto emergerebbe un sistema di finanziamento molto simile a quello attualmente in uso per le regioni a statuto speciale. **Rilevanti sarebbero gli effetti in termini di contrazione del bilancio nazionale con una conseguente riduzione degli spazi di azione della finanza pubblica centrale. Il gettito IRPEF trattenuto dalle tre regioni risulterebbe pari a circa il 30% del gettito nazionale.**

Si è poi proceduto a effettuare un esercizio su cosa sarebbe accaduto nel caso di accesso all'autonomia differenziata delle tre regioni nel 2017 e di utilizzo di compartecipazioni al gettito di tributi statali in misura tale da garantire al momento di avvio di applicazione dell'intesa risorse corrispondenti al fabbisogno di spesa del territorio regionale.







Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MEF e CIPE.

Le compartecipazioni mostrano dinamiche di crescita superiori rispetto al fabbisogno di spesa per le funzioni delegate. **Se l'autonomia fosse stata concessa nel 2017, si sarebbe generato un surplus a favore delle tre regioni pari a circa 5,7 miliardi nell'ipotesi di compartecipazione IRPEF e di oltre 9 miliardi nel caso di compartecipazione IVA e IRPEF.** In definitiva, il rischio è che negli anni successivi alla stipula delle intese, il sistema di compartecipazioni fisse nel tempo possa determinare un extra-finanziamento per le regioni ad autonomia differenziata svincolato da meccanismi di responsabilizzazione della spesa per le funzioni delegate.

Dobbiamo contemporaneamente vedere l'altra faccia della medaglia; insomma abbiamo il dovere di chiederci: se lo sviluppo anche nel Sud ha fatto passi da gigante, grazie innanzi tutto alla rete eccellente delle Università, della ricerca, delle strat-up e degli spin-off cosa diventa però la convivenza civile in un contesto in cui il 35,7% dei giovani è fuori da ogni esperienza di formazione e di occupazione, con matrimoni e nascite sempre più rari?

E' un messaggio di dignità collettiva quello che noi oggi intendiamo rilanciare. Se questo Mezzogiorno può aiutare la crescita del Sistema Italia perché deve ancora subire l'attenzione dello Stato "col contagocce" ?

Cosa si attende per riformare, dopo 40 anni, istituti regionali inadeguati alle funzioni loro demandate dalla Costituzione ? Può bastare davvero la così detta *Autonomia Differenziata* o c'è bisogno invece di un nuovo Progetto Nazionale, come a suo tempo seppero definire i Padri Costituenti?

Dopo i *20 anni di solitudine*, descritti nel mio precedente volume, l'economia meridionale in ragione della maggiore dipendenza della domanda interna dalla spesa pubblica subisce molto più di altre Aree gli effetti del rigore, Oggi però esistono nuove condizioni di dialogo tra Nord e Sud,

Se l'Europa ci incalza per saper utilizzare bene le risorse del tanto decantato PNRR, non basta elencare cifre, esibire tabelle, parlare di rispetto delle scadenze e dell'acquisizione delle rate.

È arrivato il momento di capire bene quali siano i progetti che davvero vanno avanti, quali opere saranno effettivamente realizzate alla scadenza del 2026, ritrovando la lungimiranza dei Costituenti e la capacità progettuale nazionale. I riferimenti a un nuovo "Piano Mattei" devono nutrirsi di verifiche concrete, continue e scientificamente verificabili. Abbiamo assieme sofferto le debolezze del Sistema, l'accentuarsi del Dualismo tra Nord e Sud. È riconosciuto da tutti gli esperti, economisti e sociologi, che non basta più rimettere in moto la locomotiva del Nord per fare ripartire l'Italia. Si può e si deve delineare finalmente una "*strategia nazionale di misure durature per la coesione del Paese*", in grado di debellare la diffusione del *modello di sviluppo mafioso* e rispondere alla crisi internazionale.

Si può osare di nuovo! A condizione che a questo confronto le classi dirigenti del Sud sappiano presentarsi con un profilo più innovativo, come sollecita autorevolmente da anni il Presidente della Repubblica ricordando che "*ogni disegno strategico per lo sviluppo del Mezzogiorno potrà avere successo solo se i responsabili delle Istituzioni saranno capaci di adottare comportamenti che si distacchino radicalmente dalle insoddisfacenti esperienze del passato"*

La politica, sia chiaro, tanto più sarà credibile quanto più sarà capace di recidere definitivamente vecchi metodi di intermediazione clientelare più attenta all'acquisizione delle risorse che all'utilizzo trasparente delle stesse. Al dibattito rituale tra chi rivendica subito nuove classi dirigenti e chi prioritariamente pretende prima nuovi programmi, suggeriamo l'applicazione di un metodo autenticamente democratico di funzionamento delle Istituzioni che non prediliga scorciatoie dirigiste e autoritarie, ma rispetti la libera espressione democratica delle idee e delle persone,.

Hic Rhodus hic salta!

Spetta a noi tutti oggi saper raccogliere il contributo di idee e proposte per il futuro dell'Italia, della coesione europea e dello sviluppo nella pace a scala internazionale.

Giuseppe Soriero

Segretario dell'Associazione ex Parlamentari