

Audizione presso la Commissione Parlamentare per le questioni regionali

“Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato” ai
sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione

10 aprile 2019

- **Una peculiarità del percorso del Veneto: una richiesta di autonomia differenziata voluta fortemente dalla popolazione.**

In questa breve illustrazione del percorso intrapreso dal Veneto, che cercherò di fare, mi pare doveroso innanzi tutto fare una premessa: la grande forza ed anche la peculiarità del percorso veneto per il riconoscimento di autonomia differenziata è rappresentata dal fatto che, in attuazione di una legge regionale - la **LR n. 15 del 2014** - che è stata giudicata pienamente legittima sul punto dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 118 del 2015), il **22 ottobre 2017** è stato celebrato un **referendum regionale consultivo sull’autonomia del Veneto**, che ha visto una **grande partecipazione, trasversale** – ci tengo a dirlo – **a tutti gli schieramenti politici presenti nella Regione**, degli elettori del Veneto, che hanno espresso con chiarezza una posizione di netto consenso all’iniziativa istituzionale avviata: si sono recati alle urne oltre 2.328.000 elettori, per una percentuale pari al **57,2% degli aventi diritto**, e si sono espressi a favore della richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oltre 2.273.000 elettori, per una percentuale pari al **98,1% dei votanti**.

Questo mi pare un dato che, pur non avendo una valenza cogente da un punto di vista giuridico, **non possa essere ignorato dalla politica e dalle Istituzioni**: un risultato referendario così importante, la volontà democraticamente espressa dalla maggioranza assoluta dei cittadini veneti, mediante un istituto di democrazia diretta come una consultazione referendaria, merita una particolare attenzione politica ed istituzionale, e credo che questo sia un punto che non possa essere posto in discussione.

Anche successivamente al referendum, il percorso volto ad ottenere un’autonomia differenziata, nel solco di quanto previsto dalla Carta

costituzionale, è stato caratterizzato **da un'ampia partecipazione di tutti i rappresentanti del tessuto sociale ed economico del Veneto**, che hanno dimostrato estremo interesse per il buon esito di questo processo di cambiamento istituzionale, nell'ambito della **Consulta del Veneto per l'autonomia** (organismo appositamente istituito dalla Giunta regionale - DGR n. 1680 del 23 ottobre 2017).

L'istanza di maggiore autonomia proviene quindi non solo dall'Ente Regione, ma **dal Veneto nel suo complesso**.

- **Un progetto di innovazione istituzionale elaborato con finalità ed obiettivi concreti.**

Vorrei poi chiarire un secondo punto.

Il grande afflato democratico per l'iniziativa volta a richiedere il riconoscimento di maggiore autonomia non ha impedito alla Regione che mi onoro di rappresentare di sviluppare un **progetto concreto**.

Al contrario di quel che si è detto, non c'è stata e non c'è alcuna rivendicazione meramente ideologica e di principio. Il Veneto ha chiesto e chiede, nell'ambito delle 23 materie per cui l'art. 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di chiedere maggiore autonomia, il riconoscimento di **specifiche competenze, distinte per settori organici, individuate in quanto possono massimizzare la prova di efficienza che l'Istituzione regionale ha già fornito**.

Su un piano generale, sono convinto che il riconoscimento di autonomia differenziata possa consentire in molti casi di superare le duplicazioni di competenze e le sovrapposizioni tra Stato e Regione, grave ostacolo all'efficacia dell'azione pubblica, e che il valore aggiunto dell'autonomia differenziata sia la **vicinanza al territorio**: in molti casi solo chi sta sul territorio può porre in essere politiche pubbliche mirate alle reali condizioni ed istanze socio-economiche espresse dal territorio stesso.

Ma questa convinzione non ci ha condotto a rivendicazioni astratte e generiche. Al contrario, fin dal giorno successivo alla celebrazione del

referendum, la Giunta regionale e poi il Consiglio regionale hanno elaborato una proposta che evidenziava, per ciascuna delle 23 materie, **solo quelle competenze legislative e/o amministrative che la Regione ritiene di poter esercitare con maggiore efficienza, efficacia ed attenzione al territorio ed ai propri amministrati.**

Questo **approccio pragmatico e costruttivo** ha caratterizzato anche tutta la fase del **negoziato**, prima con il Governo Gentiloni, poi con il Governo Conte, e tutti gli incontri tecnici con gli Uffici ministeriali: il confronto, soprattutto di carattere tecnico, con i Ministeri che hanno dimostrato maggiore disponibilità ad aprire una discussione nel merito delle competenze richieste, è stato leale e volto sempre a trovare, laddove ce ne fosse la possibilità, soluzioni tecniche condivise.

Per sfatare il mito di un Veneto che vuole la secessione, o una riforma che spacca l'Italia, come si è letto su qualche giornale, voglio portare **solo qualche esempio.**

In materia di **istruzione**:

il Veneto intende, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, partecipare alle funzioni di governo del sistema educativo/formativo con il coinvolgimento diretto di tutti gli attori e di tutti i soggetti portatori di interessi nel campo dell'istruzione.

Si vuole dar vita ad un **modello organizzativo che consenta di soddisfare i bisogni di famiglie e studenti in primo luogo attraverso il superamento delle carenze di organico che fino ad oggi hanno fortemente penalizzato il Veneto.**

È fondamentale per questo poter autonomamente determinare, tra l'altro, l'effettivo fabbisogno di personale, dirigente, docente e ausiliario e la sua distribuzione nel territorio.

A tal proposito alcuni dati concreti:

- la **copertura di dirigenze scolastiche** attraverso il ricorso all'istituto della reggenza ha assunto dimensioni insostenibili: in Veneto nel 2018/2019 attualmente i **Dirigenti Scolastici titolari sono 336 per 600 scuole** e 264 di questi ricoprono anche l'incarico di reggente presso un secondo istituto, con evidenti pesanti ricadute sulla qualità del servizio erogato.

Considerato che **oltre il 40% dei posti oggi è vacante**, che a causa delle domande di pensionamento potrebbe aumentare di un altro 10%, mi auguro che questa insostenibile situazione sia almeno in parte mitigata dagli effetti della procedura concorsuale per la nomina dei dirigenti scolastici, attualmente in corso;

- la **carenza di Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA)** aggrava ulteriormente le difficoltà di governo del sistema: nel Veneto **solo 359 scuole** hanno un DSGA titolare. Le altre si avvalgono di DSGA con doppio incarico. Anche tale quadro sarà aggravato dalle 72 domande di pensionamento.
- alla **gravissima carenza di insegnanti di sostegno**, per i quali il rapporto numero alunni disabili per numero docenti è fra i più alti del Paese, si è costretti a far fronte utilizzando **docenti non specializzati** che rappresentano circa **il 55% del totale**;
- con riferimento ai 52.056 **posti di docente presenti** nel Veneto per l'anno scolastico 2018/2019, si stima che, a causa delle dinamiche della mobilità interregionale, dell'esaurimento delle graduatorie concorsuali ed dei pensionamenti, **circa il 20% dei posti (due su dieci) sia ricoperto da personale supplente**, con evidenti ripercussioni sulla continuità didattica, la qualità del servizio e la condizione professionale dei docenti stessi;
- relativamente agli **organici ATA** (personale amministrativo, tecnico ed ausiliario) il rapporto tra il numero di addetti e numero di alunni è tra i più bassi d'Italia, in palese fortissima contraddizione rispetto alla frammentazione abitativa di molte zone del territorio regionale.

Il trasferimento delle funzioni richieste è da intendersi, in ogni caso, come un processo che si sviluppa in un adeguato arco temporale nel corso del quale le trasformazioni dovranno essere assistite da forme di monitoraggio e di verifica volte ad assumere l'evidenza dei risultati, anche attraverso un'eventuale revisione dei criteri e delle modalità adottati.

In particolare, le maggiori competenze in materia di personale - fermi restando la gradualità del percorso e l'accesso ai ruoli regionali esclusivamente su base volontaria e con la garanzia dell'applicazione della normativa statale e del CCNL, nonché l'applicazione dell'attuale disciplina statale sulla mobilità - consentirebbero di superare le gravi criticità del sistema.

Passo a fare qualche esempio con riferimento alle richieste di maggiore autonomia nella **sanità**.

Anche in questa materia le richieste della Regione Veneto sono concrete e motivate da specifiche esigenze gestionali.

Nell'ambito del Servizio sanitario nazionale da tempo è in evidenza la problematica riguardante la **carenza di medici specialisti**, in particolare in alcuni specifici settori. Da una recente ricognizione effettuata presso le aziende sanitarie del Veneto, è emerso che su **1295 posti vacanti** per dirigenti medici di diverse posizioni contrattuali (definite nel rispetto dei limiti di spesa per il personale imposti dallo Stato), **357 posizioni non sono state ricoperte** per insufficiente partecipazione di candidati alle selezioni.

Nei servizi di pronto soccorso e medicina d'urgenza, uno dei settori dove maggiormente è sentita tale carenza, il fabbisogno minimo di professionisti medici nelle aziende sanitarie della Regione Veneto è stato calcolato in **629 unità**: per soddisfare tale fabbisogno risulta necessaria **l'assunzione di 102 dirigenti medici** in quanto ne sono **impiegati 527**.

Tale situazione è determinata da un insieme di concause che si possono individuare da una parte nel numero non adeguato di posti annualmente definito per l'accesso alle scuole di specializzazione e dall'altra da un'elevata uscita dei medici dal SSN per pensionamento, cui si somma una diminuita attrattività del servizio sanitario pubblico per i professionisti. A ciò si aggiunge il contenimento dei costi del personale dovuto alle politiche di contenimento delle assunzioni, unitamente alla fissazione di tetti di spesa (l'ammontare delle spese di personale registrato nel 2004 diminuito dell'1,4%) che ha avuto come esito il mancato adeguamento delle dotazioni organiche, e che si auspica sia in via di risoluzione a seguito del recente accordo tra MEF, Ministero della Salute e Regioni.

Per far fronte a tale emergenza la Regione del Veneto, come la Regione Emilia Romagna e la Regione Lombardia, ha proposto una pluralità di interventi.

La Regione del Veneto chiede di poter prevedere misure strutturali, con il coinvolgimento dei soggetti istituzionali, in primis MIUR e Ministero della Salute nonché università, per porre **rimedio alle limitazioni dei posti di formazione specialistica presso le scuole di specializzazione**, sempre inferiori rispetto ai fabbisogni regionali e che determinano il cosiddetto **“imbuto formativo”**, ovvero la differenza tra giovani medici laureati e coloro che sono ammessi alle scuole di specializzazione.

Per esempio, nell'anno accademico 2015/2016, il fabbisogno di posti di formazione specialistica nelle scuole espresso dalle regioni era di **7909 posti**, e i contratti specialistici finanziati dal MIUR erano **6133**; nell'anno 2016/2017, sul fabbisogno di **7967 posti** il MIUR ne ha finanziati **6676**; nell'anno accademico 2017/2018, le regioni hanno chiesto il finanziamento di **8569** contratti e il MIUR ne ha concessi **6200**.

Con riferimento alla Regione Veneto, nell'anno accademico 2017/2018, il fabbisogno espresso per la specializzazione in **pediatria** era di **50 posti**, ma lo Stato ne ha finanziati **35**, con una differenza di 15 posti non coperta; per la **medicina interna** il fabbisogno espresso era di **35** posti ma ne sono stati finanziati solo **28**.

In ragione di tali carenze, la Regione ha chiesto di attivare **percorsi integrativi di formazione specialistica**, prevedendo percorsi **di specializzazione e lavoro, d'intesa con le università, presso le strutture del servizio sanitario regionale** per conseguire la specializzazione lavorando, come già accade in molti paesi europei.

Tra le richieste di carattere strategico avanzate dalla Regione, quella riguardante **l'esercizio di competenze in via surrogatoria in tutti i casi in cui sia prevista l'adozione da parte dello Stato di atti o provvedimenti di contenuto tecnico e questi non siano emanati**, riveste una valenza di particolare rilievo.

La richiesta di poteri surrogatori regionali negli ambiti attinenti al governo sociosanitario consentirebbe infatti di superare l'inerzia o i ritardi dello Stato che determinano allungamento dei tempi delle attività programmate. Troppo frequentemente infatti si registrano **paralisi nelle procedure**

amministrative che prevedono l'intervento dello Stato con grave danno all'efficienza dell'azione amministrativa della Regione.

Porto come esempio i numerosi adempimenti che sono previsti dal Patto per la Salute 2014-2016, molti dei quali non adempiuti:

- REVISIONE CRITERI DI RIPARTO FINANZIAMENTO DEL SSN: scadenza 31/07/2014 ma non adempiuto
- REALIZZAZIONE CONTINUITA' ASSISTENZIALE OSPEDALE TERRITORIO: scadenza 31/10/2014 ma non adempiuto
- DEFINIZIONE REQUISITI MINIMI PRESIDII TERRITORIALI/OSPEDALI DI COMUNITA': scadenza 31/10/2014 ma non adempiuto
- DEFINIZIONE DI UNA LEGGE DELEGA IN ORDINE A DIVERSE QUESTIONI LEGATE ALLE RISORSE UMANE DEL SSN: scadenza 31/10/2014 ma non adempiuto
- REVISIONE DELLA DISCIPLINA PARTECIPAZIONE ALLA SPESA SANITARIA ED ESENZIONI : scadenza 30/11/2014 ma non adempiuto
- DOCUMENTO QUALITA' DELLE CURE E UNIFORMITA' ASSISTENZA: scadenza 31/12/2014 ma non adempiuto
- DOCUMENTO DI INDIRIZZO APPROPRIATEZZA RIABILITATIVA: scadenza 10/01/2015 ma non adempiuto
- TESTO UNICO DISPOSIZIONI PIANI DI RIENTRO scadenza 31/03/2015 ma non adempiuto
- Aggregazioni funzionali territoriali (AFT) e Unità complesse di cure primarie (UCCP): entro 6 mesi dalla stipula dei nuovi accordi collettivi nazionali e comunque entro e non oltre la vigenza del Patto 2014-2016, le AFT e le UCCP sarebbero dovute costituire le uniche forme di aggregazione della medicina convenzionata.

Inoltre, con riferimento al rilascio del parere di equivalenza terapeutica da parte di AIFA, previsto dal d.l 95/2012, la mancanza di tempestività e di tempi definiti per il rilascio determina l'impossibilità per le regioni di implementare le gare regionali per l'approvvigionamento dei farmaci in equivalenza. Anche in questo caso, la Regione potrebbe agire in via surrogatoria fino a che AIFA non provveda.

Voglio chiudere questa breve esemplificazione, facendo riferimento, alla richiesta , avanzata dal Veneto sia in materia di istruzione, con particolare riferimento **all'edilizia scolastica**, sia in materia di sanità, con riguardo

agli interventi sul **patrimonio edilizio e tecnologico sanitario**, di poter effettuare una **seria programmazione degli investimenti**, oggi impossibile dato il cronico ritardo nella quantificazione ed assegnazione delle risorse da parte dello Stato centrale.

Per quanto riguarda il patrimonio sanitario, attualmente le risorse statali dedicate all'ammodernamento edilizio e tecnologico provengono dall'articolo 20 della legge 67/1988. La situazione mostra tuttavia le proprie debolezze in relazione ai tempi necessari tra l'assegnazione dei finanziamenti e l'effettiva e concreta possibilità di utilizzo degli stessi.

Faccio ancora un esempio.

La legge finanziaria 2010 ha elevato l'importo destinato al programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico a **24 miliardi di euro** per la sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni e l'assegnazione di risorse agli altri enti del settore sanitario interessati.

L'effettivo utilizzo di dette risorse prevede la predisposizione da parte del Ministero di una proposta di riparto, che viene sottoposta alla Conferenza Stato Regioni e Province Autonome per acquisizione dell'Intesa e successivamente trasmessa al CIPE, che ne delibera l'assegnazione alle Regioni e Province Autonome.

Ad oggi, dopo quasi otto anni dalla disposizione della norma finanziaria, il CIPE non ha ancora provveduto al riparto di tali risorse.

A tale tempistica si aggiunge il fatto che, una volta ripartite dal CIPE le risorse, il loro effettivo utilizzo dipende dall'effettivo stanziamento nel bilancio statale che le rende concretamente disponibili, determinando quindi una permanente situazione di incertezza per la Regione che deve programmare.

- **La procedura: il rispetto della Costituzione nei passi già compiuti e il ruolo del Parlamento per la definizione dell'iter**

Per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il Veneto ha intrapreso un cammino caratterizzato da un **rigoroso rispetto**

della lettera e dello spirito della Costituzione, oltre che dalla volontà di rendere fortemente partecipi i cittadini e il territorio.

E' stata sempre garantita l'osservanza delle disposizioni costituzionali: è doveroso ricordare ancora una volta che la Corte Costituzionale, con una sentenza del 2015, ha giudicato pienamente legittima la legge regionale (LR n. 15 del 2014) che disciplinava il referendum consultivo ed i successivi passi per dar impulso alla richiesta di autonomia differenziata.

Con riferimento ai passi ancora da compiere, mi permetto di fare qualche considerazione, ovviamente nel pieno rispetto delle decisioni che le Istituzioni parlamentari intenderanno intraprendere.

Ritengo importantissimo che il Parlamento si esprima sull'Autonomia che è ormai un processo irreversibile, dato che sono molte le Regioni a Statuto ordinario che hanno avviato il procedimento per vedersi riconosciuta un'autonomia differenziata.

Com'è noto, l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione stabilisce che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite, alla Regione che ne ha fatto richiesta, **con legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.**

Su come possa o debba essere inteso il ruolo del Parlamento, in sede di necessaria approvazione di un testo di **legge che si basi sull'Intesa** sottoscritta tra il Governo della Repubblica e la singola Regione che ha avviato l'iter descritto nell'articolo 116, terzo comma, ci si è interrogati fin dall'avvio del negoziato con il passato Governo, per giungere ad una **prima posizione condivisa** quale risulta espressa **nei tre Accordi preliminari in merito all'Intesa** di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione sottoscritti dall'allora Sottosegretario agli Affari regionali Bressa e dai tre Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Circa le modalità di approvazione della legge di differenziazione da parte del Parlamento, il testo conforme dei **tre Accordi preliminari** prevede che "L'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa che sarà sottoscritta ai

sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, **avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione.**”

A queste conclusioni era peraltro pervenuta, nel periodo in cui si stavano definendo i contenuti per la sottoscrizione dell'Accordo (avvenuta il 28 febbraio 2018), la **Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali** a seguito di un'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Dalla lettura del documento conclusivo (approvato il 6 febbraio 2018), infatti, emerge la riferibilità, in via analogica, all'approvazione della legge di attribuzione della maggiore autonomia del percorso delineato per le leggi che recepiscono le intese fra lo Stato e le confessioni acattoliche.

La legge di differenziazione, quindi, si porrebbe non solo come **legge rinforzata** (per via della necessità della maggioranza qualificata di entrambe le Camere), **ma anche atipica**, avendo ad oggetto il recepimento di un'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione (di cui, al pari delle intese ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, non potrebbe modificare i contenuti).

Considerate le suddette premesse di partenza, l'individuazione delle concrete modalità secondo le quali possa e debba svolgersi l'apporto del Parlamento sul tema dell'Autonomia differenziata, è **questione che lascio rispettosamente alla decisione dei Presidenti di Camera e Senato**, che sul punto hanno già avviato un primo confronto.

Con la dovuta considerazione, pertanto, del ruolo delle Istituzioni tutte e delle sedi nelle quali deve svilupparsi, tra le medesime, un sano e serio confronto all'insegna del principio della leale collaborazione, mi pare comunque **evidente** che l'esigenza del coinvolgimento del Parlamento debba trovare conciliazione con **la necessità**, imprescindibile perché imposta dalla stessa disposizione costituzionale di cui all'articolo 116, terzo comma, **che i termini e le condizioni per il riconoscimento di maggiori competenze siano valutati nel merito ed assentiti nella forma da ciascuna Regione coinvolta**, nell'interesse principale dei propri cittadini e del proprio territorio.

Ritengo, quindi, peraltro in linea con le affermazioni svolte dagli stessi Colleghi Presidenti, in audizione i giorni scorsi presso la **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**, che **il ruolo del Parlamento possa meglio esplicitarsi a monte della sottoscrizione definitiva dell'Intesa**, con le forme e le modalità ritenute più opportune ma comunque tali da rispettare il dettato costituzionale che pone **a fondamento** della deliberazione legislativa l'**Intesa** quale atto che ha per definizione **natura pattizia** e deve essere **frutto di un accordo tra il Governo e la singola Regione**.

Per tale motivo, e con riferimento al Veneto, potrebbe essere sottoposta all'esame del Parlamento una **pre-intesa**, sulla scorta di quanto già in possesso del Consiglio dei Ministri, con riguardo alla quale indicare eventuali **principi ed indirizzi** di cui Governo e Regione potranno tener conto **in vista** della predisposizione **di un testo definitivo** da sottoscrivere. In questo modo, mi pare, si riuscirebbe a ben **coordinare** l'azione congiunta di **Governo e Parlamento**, espressione dello **Stato** nel suo complesso, con l'insostituibile ruolo della **Regione**, anch'essa da intendersi quale sintesi degli organi politici che la compongono, **Giunta e Consiglio regionale**.

Come ho già avuto modo di precisare nel corso dell'incontro con la Consulta del Veneto per l'Autonomia del 5 marzo e nell'ambito dell'audizione del 3 aprile scorso innanzi alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, non ho pregiudizi di sorta circa il coinvolgimento del Parlamento nella causa dell'autonomia differenziata; **la mia unica preoccupazione**, tuttavia, rimane quella di **evitare** che una tale discussione possa trasformarsi in pretesto per **atteggiamenti ostruzionistici** e **per rinviare a data da destinarsi** l'attuazione di una riforma tanto epocale quanto oramai urgente, rispetto alla quale ritengo che le Istituzioni del nostro Paese non possano permettersi di tornare indietro.

- **Lo spirito della Costituzione: la differenziazione nell'ambito dell'unità nazionale**

Nonostante tutto ciò che si è letto e si legge quotidianamente sull'argomento, vi è la precipua volontà della Regione Veneto di non

ledere in alcun modo l'**unità nazionale**: il Veneto non vuole affatto la "secessione dei ricchi" - che, come autorevolmente detto da qualche studioso, è una fake news - chiede solo di poter governare esercitando le competenze che, dopo un attenta disamina ed un confronto con il territorio, ritiene di poter fare meglio rispetto a quanto avviene attualmente.

A questo riguardo, tengo a sgombrare il campo una volta per tutte: credo sia giusto che l'**Autonomia differenziata**, quale disegno riformatore pensato per la crescita e lo sviluppo dei territori regionali che coinvolge ormai un gran numero di Regioni a Statuto ordinario, venga trattata e discussa in sede di **Conferenza delle Regioni**, al fine di **delineare un percorso procedurale omogeneo e uno strumento per tutte le Regioni che intendano presentare richiesta di ulteriori competenze, in un quadro di insieme unitario**.

Allo stesso tempo, considerato che Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si trovano oggi in una **fase avanzata del percorso**, sarà necessario tenere conto di quanto già posto in essere dalle stesse: **l'esperienza delle "Regioni pioniere" potrà costituire un utile modello di riferimento** per delineare i principali passi procedurali (senza che possano essere messi in discussione i passi già compiuti).

Valore aggiunto nell'individuare una comune strada da percorrere potrà inoltre essere rappresentato dalla **positiva interlocuzione che la Conferenza delle Regioni ha instaurato con il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie**, volta a giungere alla definizione delle più opportune modalità di raccordo tra il Governo e il sistema delle Regioni, sì da garantire l'applicazione dei medesimi principi procedurali a tutte le Regioni che hanno chiesto o vorranno chiedere forme e condizioni di autonomia differenziata.

Ribadisco, pertanto, sia la **piena disponibilità della Regione del Veneto a condividere percorsi procedurali comuni – che tengano conto di quanto già posto in essere** dalle Regioni il cui progetto per il riconoscimento di maggiore autonomia è da tempo avviato – sia la

volontà, manifestata più volte, di non mettere in alcun modo in discussione l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

- **La mancanza di un quadro generale di riferimento: un falso problema**

Se è pienamente condivisibile l'esigenza di "concordare" a livello istituzionale **la procedura** da seguire per dare finalmente attuazione all'art. 116, terzo comma, della Costituzione – in quanto si tratta di un processo di innovazione istituzionale del tutto nuovo e diverso dai precedenti processi di decentramento dal livello statale a quello regionale - non è altrettanto vero, come qualcuno ha detto, che oggi manchi completamente un **quadro generale di riferimento dal punto di vista del riparto tra competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.**

E' ben nota a tutti, infatti, **l'opera svolta dalla Corte costituzionale, in quasi vent'anni di vigenza della Riforma del 2001, di faticosa puntuale ricostruzione del significato delle disposizioni del Titolo V della Costituzione** - ed in particolare dell'art. 117 della Costituzione (che delinea, oltre alle materie di competenza concorrente, quali sono le competenze esclusive riservate alla legislazione statale): quest'opera ha consentito - non senza critiche e perplessità con riferimento alla portata di talune pronunce - di disporre oggi di una **giurisprudenza sufficientemente consolidata sull'attuale ripartizione di competenze tra Stato e Regione, e sulle competenze esclusivamente riservate alla legislazione dello Stato.**

Ed infatti, **sulla base di tale giurisprudenza, la Regione Veneto avanza le sue richieste di maggiori e ulteriori competenze, superando, laddove ritenuto funzionale al miglior esercizio delle funzioni, gli attuali confini tra competenza statale e competenza regionale solo nei limiti in cui ciò viene consentito dalla disposizione costituzionale che prevede l'autonomia differenziata.**

Ricordo al riguardo che ulteriori forme e condizioni di autonomia possono essere chieste dalle Regioni solo con riferimento a **tre materie di competenza esclusiva dello Stato**:

- **organizzazione della giustizia di pace;**
- **norme generali sull'istruzione;**
- **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

Tutte le altre richieste riguardano **materie già oggetto di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione**, in cui spetta allo Stato, anche adesso, dettare solo principi fondamentali.

Sia con riferimento alle prime (tre materie attualmente di potestà solo statale), sia con riferimento alle seconde (materie in cui già la Regione ha potestà legislativa), la Regione Veneto ha chiesto di poter svolgere alcune competenze aggiuntive: partendo da criticità riscontrate e verificate in concreto, e sempre con l'obiettivo di introdurre un positivo miglioramento ed un sostanziale efficientamento dell'azione pubblica.

In nessun caso la Regione ha inteso rivendicare l'attribuzione di competenze, anche di carattere trasversale, che secondo la Corte Costituzionale devono essere riservate esclusivamente allo Stato, salvo che in quelle tre sole materie in cui è la Costituzione stessa a consentirlo.

Se si legge la **bozza di Intesa** che è stata delineata a seguito dei numerosi incontri tecnici con i diversi Ministeri, si potrà facilmente riscontrare che **più volte, e con riferimento a diversi ambiti materiali, vengono fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti a tutti i cittadini italiani. E' infatti **pacifico che detti livelli sono e devono restare competenza esclusiva dello Stato centrale.**

Ma ciò vale anche con riferimento alle altre materie che sono e restano statali: per fare solo qualche esempio, nella bozza di Intesa sono ugualmente fatte salve, in vari punti, le norme dell'**ordinamento civile,**

così come è chiaro che debba rimanere nell'alveo statale tutta la normativa, di derivazione comunitaria, volta alla **tutela della concorrenza**.

Non comprendo, quindi, la proposta, avanzata da alcuni, di approvare una legge statale che definisca, dopo quasi vent'anni dall'approvazione della Riforma del Titolo V, il quadro di riferimento da cui bisognerebbe partire per dare attuazione all'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Ed infatti:

- o si immagina che detta legge delinea **l'assetto di competenze oggi vigente, rivolgendosi a tutte le Regioni**, recependo gli ormai autorevoli orientamenti della Giurisprudenza costituzionale oramai consolidatisi, dopo tanto tempo, e **quindi non aggiungendo nulla al quadro già esistente**;
- oppure, se si intende che il Legislatore statale debba individuare alcuni **principi "rafforzati", che devono costituire limiti non superabili nella formulazione concreta delle richieste regionali** di autonomia differenziata, deve evidenziarsi, prima ancora della **difficoltà estrema** di individuare, materia per materia, i "principi" rientranti in detta nuova categoria, che **detta categoria non risulta trovare alcun riscontro nella Carta costituzionale** (né nell'articolo 117, né nell'articolo 116, terzo comma).

L'unico vero risultato che si potrebbe ottenere per questa via (impervia sia da un punto di vista pratico, che da un punto di vista teorico) è quello di causare un **rallentamento - per non dire l'arresto - del processo riformatore in corso**.

- **La tenuta del sistema e il nodo delle risorse: la spesa storica e i fabbisogni standard**

Parzialmente diverso è, a mio avviso, il discorso per quanto riguarda il nodo delle risorse finanziarie.

E' evidente infatti che, tanto più in un contesto economico non facile come quello attuale, non può che spettare allo Stato di garantire la "tenuta del sistema Paese".

Secondo quanto previsto dalla **legge n. 42 del 2009 (art.14)** ed ancor prima dalla **Costituzione (art. 119)**, alle nuove ed aggiuntive competenze deve corrispondere l'attribuzione delle **risorse necessarie per poterle svolgere**.

Non si tratta di un principio innovativo, né tanto meno eversivo: da tempo, e con riferimento a diverse vicende istituzionali, la **Corte Costituzionale** ha affermato il **principio della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse**.

Il problema sta allora, anche qui, non nell'assunto di principio, che è assolutamente consolidato, ma nella concreta applicazione dello stesso, cioè nelle **modalità di quantificazione di dette risorse**.

Ed anche in questo caso, la Regione Veneto ha assunto, nelle trattative finora intercorse con il Governo, ed intende assumere anche in futuro, un atteggiamento improntato a **responsabilità e pragmaticità**.

Non posso tacervi che in larga misura la popolazione veneta ha espresso ed esprime istanze di una **maggiore giustizia fiscale**: in un contesto economico come quello attuale, emergono con sempre maggiore evidenza le differenze esistenti tra i Veneti e i Trentini, gli Altoatesini, i Friulani, che essendo destinatari di maggiori risorse pubbliche possono vedere dispiegati i positivi effetti dell'azione pubblica sulla loro vita quotidiana.

Il Veneto è infatti l'unica Regione italiana confinante con due Regioni a Statuto Speciale.

Ciò ha fatto sì, come ben noto, che negli scorsi anni numerosi Comuni veneti di confine abbiano chiesto, con referendum che hanno dato esito largamente positivo, di passare nelle vicine Province Autonome e nella Regione Friuli Venezia Giulia; a proposito di quest'ultima, con legge 5 dicembre 2017, n. 182 è stato formalmente decretato il distacco del Comune di **Sappada** dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Friuli Venezia Giulia.

Tanto per avere un'idea delle dimensioni del fenomeno della **“fuga” dei Comuni veneti verso le confinanti Regioni a Statuto speciale**, ricordo che, in meno di un decennio (2005-2014), hanno chiesto il distacco verso il Trentino Alto Adige e verso il Friuli Venezia Giulia (nessuno verso l'Emilia Romagna!) ben **32 Comuni veneti**.

Ciononostante, non ci si è arroccati su rigide ed ideologiche posizioni di rivendicazione: nella consapevolezza che l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione costituisce una vera occasione di rinnovamento delle Istituzioni di questo Paese e nella convinzione che **non possa essere in alcun modo posta in discussione la solidarietà** verso le aree del Paese maggiormente in difficoltà, all'esito degli incontri finora intervenuti con il Governo si è delineato un meccanismo secondo cui per la quantificazione delle risorse da attribuire alle Regioni che chiedono l'autonomia differenziata si potrebbe in un primo momento fare riferimento alla **spesa storica**, per lasciare spazio successivamente alla definizione dei **fabbisogni standard**.

Secondo l'ipotesi delineata nel corso della trattativa, inizialmente le risorse verranno calcolate sulla base della **“spesa storica”**: si adotterà quindi il criterio seguito finora dal Governo (dalla fine degli anni '70 ad oggi), per cui la **distribuzione dei trasferimenti pubblici si basa sulle spese sostenute durante l'anno o gli anni precedenti**. Con riferimento al finanziamento delle competenze acquisite con il riconoscimento di autonomia differenziata ciò comporta che al Veneto, o alla Lombardia, o all'Emilia Romagna, siano attribuite **esclusivamente le risorse che lo Stato spendeva per le stesse competenze nel territorio** rispettivamente veneto, lombardo ed emiliano romagnolo, e non un euro di più.

Non si può però ignorare che si tratti di un criterio che **premia**, innegabilmente, **solo le amministrazioni che hanno speso di più, a prescindere dalla qualità nell'utilizzo delle risorse**, e non coloro che hanno adoperato i soldi pubblici seguendo un principio di efficienza.

Anche qui, sottolineo che non si tratta di considerazioni particolarmente innovative: come gli illustri componenti di questa Commissione sanno bene, **già la Legge n. 42 del 2009 prevedeva espressamente la necessità**

di superare la logica della spesa storica e di passare a quella dei costi e fabbisogni standard.

La spinta riformatrice apportata dalle iniziative volte all'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, potrà allora costituire l'occasione per giungere, finalmente, alla definizione di **“fabbisogni standard”**, quali parametri che guardino alla **qualità della spesa**, in modo tale che la stessa corrisponda effettivamente a **servizi offerti ai cittadini**.

Sono altresì pienamente convinto, come già detto, che debbano essere garantiti i **livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale**.

Ritengo quindi che sia veramente **auspicabile** che sia data finalmente **attuazione all' art. 13 del D.Lgs. n. 68 del 2011**: in tale contesto appare indispensabile la **definizione dei livelli essenziali delle prestazioni – LEP, e dei correlati fabbisogni standard disposta da tale disposizione normativa, nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale**, proprio al fine di valutare adeguatamente le risorse che devono essere poste a disposizione di ciascun ente territoriale, stante l'obbligo di copertura integrale a carico dello Stato, e di procedere, conseguentemente, alla necessaria **perequazione**.

Credo sia essenziale che si proceda sia con l'attuazione della Legge n. 42 del 2009 e del D.lgs. n. 68/2011, sia con i procedimenti di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per le Regioni che l'hanno richiesto, non solo per adempiere a quanto già previsto dal legislatore nazionale, ma per introdurre indispensabili innovazioni istituzionali nel nostro Paese.

▪ **Considerazioni conclusive**

E mi avvio a concludere.

Se depuriamo la discussione da ogni presa di posizione ideologica, a mio avviso, emerge con chiarezza che siamo di fronte ad una sfida decisiva per

la ripresa del Paese, che deve essere al centro dell'agenda politica: si tratta di dare finalmente attuazione, **nel pieno rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica e in attuazione del principio di leale collaborazione tra livelli istituzionali**, alla disposizione della nostra Costituzione che consente e prevede l'**abbandono dell'attuale interpretazione del regionalismo**, fino ad ora improntato esclusivamente ad una **logica di uniformità, che, da un lato, non ha premiato le realtà virtuose, dall'altro non ha stimolato la crescita dei territori, né al Nord né al Sud del paese.**

A chi paventa che mediante il regionalismo differenziato si voglia spaccare l'Italia, introducendo divari inaccettabili tra diverse aree del Paese, voglio evidenziare che, **già oggi, in Italia abbiamo importanti situazioni di divaricazione in termini di servizi al cittadino.**

Il divario può essere causato, e lo è stato finora, non da una diversa distribuzione di risorse, ma, oltre che da fattori di contesto, anche da una diversa capacità di spendere le risorse. Ecco perché appare **miope, oltre che ingannevole nei confronti dei cittadini, sostenere che, poiché è difficile migliorare e ridelineare l'attuale sistema, allora è meglio che rimanga tutto così.**

Così come appare indispensabile **abbandonare la logica dei tagli lineari** alla spesa degli Enti territoriali, che non tiene conto di alcun criterio di buona amministrazione. E' necessario tagliare solo la spesa improduttiva e inefficiente, consentendo invece alle Amministrazioni virtuose di fare investimenti utili e di attuare politiche che imprimano una spinta positiva all'economia, con un beneficio per tutto il Pil nazionale, non solo delle Regioni interessate.

D'altro canto, sempre nell'ottica di garantire la qualità dei servizi e delle prestazioni offerti ai cittadini, che a mio parere deve essere il vero obiettivo di chi amministra i territori (da Nord a Sud), appare necessario che, laddove le risorse non risultino bene utilizzate, laddove la gestione risulti inefficiente, vi sia **una maggiore presenza dello Stato.**

E' solo combattendo la scarsa efficienza che si può giungere ad offrire parità di condizioni a tutti i cittadini, non certo impedendo alle realtà virtuose di migliorare ancora le loro prestazioni: **laddove si riveli**

necessario, occorre che siano attuati **seri processi di controllo della spesa**.

Porto qualche esempio: non può lasciare indifferenti la percentuale impressionante di Comuni in dissesto finanziario presente in alcune realtà territoriali: in Sicilia il 26,8% dei Comuni è in dissesto finanziario (107 Comuni su 339 complessivi), in Campania il 33% (183 Comuni su 555), in Calabria il 54% dei Comuni (222 su 409).

Così come va da sé che alla **maggiore autonomia** delle Regioni interessate dovrà accompagnarsi una **maggiore responsabilità** sul territorio in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini, ed in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta.

Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale, ispirato ad una logica di geometria variabile che tiene conto delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali e dà spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali, appare un nodo istituzionale decisivo al fine di consentire la ripresa di un adeguato livello di sviluppo e di competitività da parte delle aree che possono fungere da "volano" economico per l'intero Paese.

Al riguardo richiamo quanto già alcuni stakeholders – tra cui Confindustria Veneto – hanno già evidenziato: l'autonomia differenziata può costituire uno strumento di vera innovazione della macchina pubblica, un "percorso strutturato per l'efficientamento di questo Paese".

In un contesto economico come quello attuale, appare infatti urgente e necessario introdurre una **logica meritocratica che - pur gradualmente e con le garanzie indispensabili per non privare nessun cittadino, da Nord a Sud, dei servizi essenziali - induca però una logica di attenzione alla qualità della spesa e dell'utilizzo delle risorse di tutti**, e consenta alle realtà territoriali che ne sono in condizione di porre in essere politiche pubbliche maggiormente orientate alle istanze provenienti dal tessuto socio-economico.