

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”

30 gennaio 2020

Onorevoli Deputati e Senatori,

sono lieto di essere stato richiamato avanti a questo consesso, a parlare di un argomento rilevante e prioritario quale è quello dell’attuazione del regionalismo differenziato. Partirò col dire che ribadisco tutto quanto già affermato lo scorso 10 aprile e depositato agli atti di questa Commissione: sono sempre più convinto della bontà, anzi della necessità, di questo percorso di innovazione e cambiamento.

Come è noto, ogni discorso ha dei presupposti. Sottintende una “visione del mondo” che, con riguardo al tema del regionalismo differenziato, vede l’articolo 116, terzo comma, della Costituzione fortemente connesso, tra gli altri, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza espressi nell’articolo 118 della Costituzione i quali, a loro volta, richiamano alle **singole collettività regionali** e relativi organi di governo, eletti e, per ciò solo, responsabili.

Il processo di differenziazione innescato con l’avvio del percorso per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione può finalmente consentire **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**. **La parola chiave** che, a mio modo di vedere, deve governare l’intero processo è **pertanto “responsabilità”**, in nome del **buon governo** e della **buona amministrazione**, principi costituzionali cardine di ogni, altrettanto buona, Istituzione di governo.

Solo facendo riferimento a questi principi si potrà infatti innescare un processo di innovazione dell’attuale sistema istituzionale veramente utile ai cittadini e al Paese nella sua interezza.

Ciò premesso, vorrei innanzitutto aggiornarvi brevemente su quanto è successo negli ultimi mesi con riferimento al negoziato in corso con il Governo attualmente in carica.

Il **23 settembre 2019** ho avuto a Venezia un **primo incontro tra il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, On. Prof. Francesco Boccia**. In quell’occasione ho avuto il piacere di consegnare al Ministro **la proposta del Veneto per l’attuazione dell’autonomia differenziata**, per la ripresa del negoziato: si tratta di una proposta dettagliata, che contiene **la puntuale individuazione di tutte le competenze legislative ed amministrative che secondo noi potrebbero essere gestite in modo**

più efficiente ed efficace a livello territoriale, nell'ambito delle 23 materie in cui la Costituzione ci consente di chiedere maggiore autonomia.

Tutte le fasi del negoziato con i diversi Governi sono state infatti contraddistinte dalla volontà della Regione di sviluppare un **progetto concreto**: per ciascuna delle 23 materie, la Regione ha richiesto **solo le funzioni che, lo ribadisco, la Regione ritiene di poter esercitare con maggior attenzione al territorio ed ai propri amministrati, con un approccio pragmatico e costruttivo, per affrontare e risolvere** problemi gestionali già esistenti (per fare alcuni esempi: sistematiche carenze di organico nelle scuole, carenza di medici negli ospedali, impossibilità di contare su risorse certe per gli investimenti in edilizia scolastica ed ospedaliera, ecc.).

Il tutto, nell'ambito di un percorso **pienamente rispettoso della lettera e dello spirito della Costituzione**, che non vuole ledere in alcun modo **l'unità nazionale**.

Il percorso di confronto con il Governo sui contenuti, sul merito, delle richieste avanzate dal Veneto ha tuttavia conosciuto un periodo di interruzione, tuttora in corso, in quanto il Ministro Boccia ha ritenuto opportuno avviare la predisposizione di un **disegno di legge quadro** che definisca la **cornice per l'attuazione** della disposizione costituzionale di cui all'**articolo 116, terzo comma, della Costituzione**.

Con riferimento a questa scelta devo essere sincero: la nostra Delegazione Trattante, costituita da esperti costituzionalisti, ha espresso possibili **profili di non compatibilità con le previsioni costituzionali** di questo strumento, in quanto una **legge quadro di natura ordinaria** non potrebbe vincolare le successive **leggi di approvazione delle Intese, fonti atipiche e rinforzate** per espressa previsione della Costituzione, che si porrebbero, nel sistema delle fonti, come sovraordinate rispetto alla legge-quadro e alle sue disposizioni.

E' anche uno strumento che appare di **dubbia utilità**, perché l'art. 116, terzo comma, può essere immediatamente applicato, in un contesto di riferimento in ordine all'attuale ripartizione di competenze tra Stato e Regioni ormai delineato dalla Corte Costituzionale, con la giurisprudenza di quasi vent'anni.

Ciononostante, la Regione Veneto ha manifestato la sua disponibilità ad un confronto per definirne i contenuti in modo condiviso, superando quindi **i possibili dubbi di costituzionalità** sul percorso scelto dal Governo, per spostare l'analisi e la discussione su un piano più prettamente politico, nel senso positivo ed alto del termine.

La Regione ha quindi partecipato attivamente a tutte le riunioni tecniche e politiche, nell'ambito della **Conferenza delle Regioni** e della **Conferenza Stato-Regioni**.

Questo sempre con pieno spirito collaborativo, perché si possano creare le condizioni per giungere ad un cambio di passo, per introdurre elementi di novità ordinamentali che inneschino meccanismi virtuosi, che producano una scossa positiva per l'economia e per l'amministrazione pubblica nel suo insieme.

Per una proficua prosecuzione di un leale confronto istituzionale, devono però a mio avviso essere chiari alcuni punti, che devono costituire premesse condivise.

1. Che i procedimenti volti al riconoscimento di autonomia differenziata inneschino una “secessione dei ricchi” è una *fake news*.

Al riguardo voglio sgombrare il campo da qualsiasi dubbio: 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.**

Sostenere che il percorso di “differenziazione” è basato sulle peculiarità dei singoli territori e deve essere caratterizzato da una **negoziabile bilaterale tra lo Stato e la singola Regione** interessata all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, non significa affatto minare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

Il Veneto non vuole alcuna “secessione dei ricchi” - che, come autorevolmente detto da qualche studioso [Roberto Bin, già ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Ferrara, n.d.r.], 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 gestire meglio rispetto a quanto avviene attualmente.**

D'altra parte già oggi, e senza scomodare l'autonomia, esistono **obiettive situazioni di divario e diversificazione nell'erogazione e fruizione dei servizi ai cittadini**, che sono evidenziate non solo da pubblicazioni e ricerche di settore ma che traspaiono dagli stessi bilanci delle Regioni e degli enti locali inviati alla Ragioneria generale dello Stato del MEF.

Tali differenze non sono sempre e solo causate da una diversa distribuzione di risorse, quanto, piuttosto, da una **diversa capacità di spendere le risorse**, oltre che da singoli ed obiettivi fattori di contesto.

E' necessario tagliare la spesa improduttiva e inefficiente e consentire, 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 e non solo delle Regioni interessate.

Il **Veneto** in questo si distingue, e, a tale proposito porto ad esempio la **gestione della sanità**, per evidenziarvi alcuni punti che dimostrano **la virtuosità della nostra gestione in un quadro in cui sono già definiti, a livello nazionale, i livelli essenziali.**

1) ORGANIZZAZIONE EFFICIENTE del SISTEMA SANITARIO

La Regione ha attuato un sistema di gestione centralizzata dei servizi amministrativi, tra cui gli acquisti di beni e servizi, delle Ulss attraverso l'istituzione dell'ente di governance **Azienda Zero**: nell'anno 2018 è stato così assicurato al sistema **un risparmio di 135.608.559,00 euro da poter reinvestire in servizi sanitari al cittadino**.

2) EROGAZIONE LEA

Il Veneto è al primo posto, con 222 punti su un massimo raggiungibile di 225, per l'applicazione dei livelli di assistenza, cioè le prestazioni che il servizio sanitario deve assicurare ai cittadini.

Il punteggio è attribuito sulla base della cosiddetta Griglia LEA, mediante la quale si monitora il mantenimento nell'erogazione dei Lea da parte delle regioni, attraverso l'analisi di 33 indicatori ripartiti tra attività di prevenzione negli ambienti di vita e lavoro, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera e, attraverso l'attribuzione di un punteggio a ciascun indicatore, consente di cogliere le disomogeneità tra regioni, individuando per le singole realtà regionali sia le aree di criticità sia i punti di forza dell'assistenza sanitaria erogata.

Seguono Emilia Romagna e Toscana, Piemonte, Lombardia e Liguria. In fondo alla classifica, ci sono la Sicilia, la Campania e la Calabria.

3) INVESTIMENTI IN SANITA'

Con riguardo agli investimenti in sanità, **l'efficienza nella spesa ha consentito di utilizzare gli avanzi di gestione dell'anno 2018** derivanti dal Fondo sanitario nazionale per la realizzazione di **investimenti in tecnologia ed edilizia ammontanti a 51,5 milioni di euro**.

Grazie alla propria capacità programmatica e di progettazione, il Veneto si è visto inoltre finanziare la quasi totalità dei progetti di edilizia sanitaria proposti in sede di riparto del fondo per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico, per un ammontare di **330 milioni di euro**.

4) TEMPI DI PAGAMENTO

La virtuosità del sistema è attestato anche dal **rispetto dei tempi di pagamento** da parte delle pubbliche amministrazioni (come certificato nel 2017, nel 2018 e per i primi tre mesi del 2019).

5) POTENZIAMENTO DEI SERVIZI TERRITORIALI

Oltre all'assistenza ospedaliera, sono stati potenziati i **servizi territoriali per la gestione integrata del paziente e la continuità dell'assistenza**. **Nel 2018 sono stati attivati 1400 posti letto presso le strutture di ricovero intermedio, dotazione ulteriormente potenziata nel 2019 a 2013 posti letto**.

Il territorio oggi garantisce la continuità assistenziale grazie alla presenza di 46 strutture intermedie accreditate.

Più in generale, ciò che ci deve guidare, da Nord a Sud, è l'obiettivo di garantire la **qualità** dei servizi e delle prestazioni offerti ai cittadini.

Appare quindi necessario che, laddove le risorse non risultino bene utilizzate, laddove la gestione risulti inefficiente, vi sia una **effettiva assunzione di responsabilità da parte degli amministratori: è 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.**

2. Nei rapporti tra il percorso per l'attuazione del regionalismo differenziato e la determinazione dei LEP va garantito e salvaguardato il ruolo delle Regioni

Nell'ultimo periodo si è molto parlato, anche a seguito delle iniziative di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, della necessità che siano determinati e garantiti su tutto il territorio nazionale i **livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.**

Non ho mai posto in discussione che debbano essere garantiti i livelli essenziali delle prestazioni; **al contrario, ritengo che sia veramente auspicabile che sia data finalmente attuazione**, entro termini definiti, alla **legge n. 42 del 2009 e al D.Lgs. n. 68 del 2011**, al fine di giungere, dopo 19 anni dall'approvazione della modifica del Titolo V e 10 anni dall'entrata in vigore della Legge delega sul federalismo fiscale, alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni – LEP, e dei correlati fabbisogni standard previsti da dette disposizioni legislative.

Lo Stato latita su questo punto da troppo, veramente troppo, tempo.

Dirò di più: **è già un risultato importante che questa relevantissima questione tragga nuova linfa dalle iniziative di cambiamento assunte da alcune Regioni virtuose.**

Il sistema attualmente delineato dalla **legge n. 42/2009 e dal D.Lgs. n. 68/2011** prevede infatti specifici e puntuali meccanismi sia per arrivare alla determinazione dei livelli essenziali – nelle materie della sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale – sia per definire le modalità di finanziamento delle funzioni svolte dalle Regioni: i principi e i metodi ivi contenuti già costituiscono un **impianto coordinato e strutturato che oltretutto contempla, al proprio interno, il principio solidaristico e le esigenze della perequazione.**

L'attuazione della Legge n. 42/2009 e del D.lgs. n. 68/2011 consentiranno finalmente il **superamento della spesa storica**, che rappresenta una scelta strutturalmente rigida, sicuramente non al passo con i tempi, che penalizza le realtà più virtuose e il Paese intero, in quanto non stimola in alcun modo una maggiore efficienza nella gestione del denaro di tutti ma 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.

Quanto alla procedura, quale risulta oggi delineata dalla bozza di legge quadro, appare **essenziale che in ogni fase di determinazione dei LEP sia assicurata la partecipazione delle Regioni, ed in primis di quelle che sono parte delle Intese in fase di approvazione**, cui andranno effettivamente attribuite le competenze oggetto di esame (mentre per il restante territorio continueranno ad essere esercitate dallo Stato, fino a che non siano posti in essere ulteriori percorsi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.).

Se infatti è ben vero che la determinazione dei LEP è una competenza che spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), è anche vero che **nel peculiare percorso intrapreso dal Governo**, su cui - come ho già detto - non voglio polemizzare, **la definizione dei LEP è strettamente intrecciata al percorso di attuazione dell'art. 116, terzo comma**, tanto che **lo Stato intende partire dalle competenze statali richieste dalle Regioni nelle singole Intese**, e detto ultimo percorso ha invece carattere pattizio.

3. Il finanziamento delle ulteriori competenze trasferite secondo quanto richiesto nelle singole Intese deve assicurare risorse certe e congrue

In coerenza con quanto scritto sopra, deve essere chiaro che gli **obiettivi dell'Intesa**, per il Veneto, a seguito della manifestazione di un **larghissimo consenso popolare** verso l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia espressa in occasione del referendum del 22 ottobre 2017 (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**), sono quelli di ottenere 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**, si tratta delle competenze 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 1, 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. Stesso approccio, e il Ministro lo può testimoniare, abbiamo tenuto nei primi incontri con il Governo in carica.

Deve tuttavia essere chiaro che, proprio perché **l'autonomia deve essere intesa come assunzione di responsabilità** da parte di chi amministra il territorio, è indispensabile che siano garantite **certezza e congruità delle risorse** connesse all'esercizio delle competenze trasferite, in attuazione del consolidato principio affermato dalla **Corte Costituzionale** circa la **necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse**.

Ritengo quindi che, proprio per l'esigenza di congruità e certezza delle risorse connesse alle nuove funzioni da esercitare, **la legge dovrebbe contenere, in piena coerenza con quanto già previsto dalla legislazione vigente:**

- sia la previsione delle **compartecipazioni ai tributi erariali ovvero aliquote riservate** quali **strumenti per il finanziamento** delle nuove funzioni attribuite;
- sia la **c.d. clausola di salvaguardia** che prevede, secondo quanto già disposto nella legge 42 e sua attuazione, un meccanismo di compensazione a carico dello Stato in caso di intervento dello stesso sulle basi imponibili o sulla disciplina dei tributi erariali che comporti una diminuzione di entrate per la Regione.

4. Il ruolo del Parlamento dovrà essere tale da non disconoscere il necessario carattere pattizio del percorso per il conseguimento del regionalismo differenziato.

Ci si è chiesti e ci si sta chiedendo, da più parti, quale sia il ruolo assegnato dalla Costituzione al Parlamento, nell'ambito della procedura delineata dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Non vi è dubbio che il Parlamento deve poter esercitare un ruolo di rilievo, di natura politica, com'è nelle sue prerogative costituzionalmente garantite; altrettanto indubbio, tuttavia, è che esiste un **equilibrio da rispettare, che riguarda, da un lato, il ruolo del binomio Governo-Parlamento e, dall'altro, quello del rapporto tra Stato e Regione**.

Non si ricorda mai abbastanza, infatti, che l'art. 116, terzo comma, Cost. dispone che **la legge di differenziazione**, ed il conseguente trasferimento di funzioni e risorse, avvenga **“sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata”**.

Qualunque sia il percorso che può essere delineato per giungere all'approvazione della legge statale di differenziazione è necessario che il procedimento legislativo conservi i peculiari caratteri stabiliti dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, che differiscono da quelli di approvazione di una legge ordinaria, ed in particolare il principio pattizio che ne costituisce caratteristica essenziale.