



*Consiglio Regionale della Campania*  
*Direzione Generale Attività Legislativa*

*Al Presidente della I<sup>a</sup> Commissione  
consiliare permanente*

*Ai Presidenti dei Gruppi Consiliari*

*Alla Segreteria della Giunta regionale*

**SEDE**

*Oggetto: Delibera di Giunta Regionale n. 91 del 06/03/2019. Approvazione di indirizzi in merito alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.*

*REG. GEN. N. 818/II*

*Si assegna alla I<sup>a</sup> Commissione consiliare permanente per l'esame.*

*La stessa si esprimerà nei modi e nei tempi previsti dal Regolamento interno del Consiglio Regionale.*

*Il Dirigente U. D. Assemblea  
Dott.ssa Vincenza Vassallo*

L/G

*Il Direttore Generale Attività Legislativa  
Avv. Magda Fabbrocini*

*Il Presidente  
Rosa D'Amelio*

Deliberazione N.

91

Assessore

Presidente Vincenzo De Luca



DIR.GEN./ DIR. STAFF (*)	U.O.D. / Staff
UDCP 03	01

# Regione Campania

GIUNTA REGIONALE

SEDUTA DEL 06/03/2019

## PROCESSO VERBALE

Oggetto :

**Approvazione di indirizzi in merito alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.**

1)	Presidente	Vincenzo	DE LUCA	<b>PRESIDENTE</b>
2)	Vice Presidente	Fulvio	BONAVITACOLA	<b>ASSENTE</b>
3)	Assessore	Ettore	CINQUE	
4)	”	Bruno	DISCEPOLO	
5)	”	Valeria	FASCIONE	<b>ASSENTE</b>
6)	”	Lucia	FORTINI	
7)	”	Antonio	MARCHIELLO	
8)	”	Chiara	MARCIANI	
9)	”	Corrado	MATERA	<b>ASSENTE</b>
10)	”	Sonia	PALMERI	
11)	”	Franco	ROBERTI	
	Segretario	Valeria	ESPOSITO	

**Alla stregua dell'istruttoria compiuta dalla Direzione Generale e delle risultanze e degli atti tutti richiamati nelle premesse che seguono, costituenti istruttoria a tutti gli effetti di legge, nonché dell'espressa dichiarazione di regolarità della stessa resa dal Direttore a mezzo di sottoscrizione della presente**

**Premesso che:**

- a) l'articolo 116, comma terzo, della Costituzione prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite alle Regioni con legge dello Stato, approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, su iniziativa della Regione medesima, sentiti gli Enti Locali e nel rispetto dei principi di cui al successivo articolo 119;
- b) con mozione approvata a maggioranza nella seduta del 30 gennaio 2018 (Reg. Gen. N. 270/4), il Consiglio regionale della Campania – nel rilevare che con la legge di stabilità 2014 il Governo ha assunto l'obbligo di attivarsi su iniziative regionali volte a raggiungere l'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – ha impegnato il Presidente della Giunta regionale e, per esso, tutta la Giunta a intraprendere ogni utile iniziativa per dare impulso al percorso volto al riconoscimento alla Regione Campania di ulteriori forme e condizioni di autonomia, sul presupposto che il territorio campano sia una realtà matura per sperimentare forme e condizioni particolari di federalismo in ambiti cruciali per lo sviluppo del territorio e per la valorizzazione delle vocazioni locali;
- c) con successiva risoluzione di maggioranza alla nota di aggiornamento sul documento di Economia e Finanza della Regione Campania — DEFRC 2019-2021, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 27 dicembre 2018, è stata confermata l'intenzione del Consiglio regionale di impegnare la Giunta campana a rappresentare al Governo nazionale, anche con il coinvolgimento delle minoranze e delle altre regioni meridionali, le istanze di equità e di tutela delle fasce sociali deboli delle Regioni più povere nel confronto sulle materie del federalismo;
- d) con propria lettera del 4 gennaio 2019, prot. 2019.149/UDCP/GAB/CG, il Presidente della Giunta regionale della Campania ha richiesto al Presidente del Consiglio dei Ministri di essere formalmente audito in materia dal Governo nazionale, paventando il rischio che dal riconoscimento di maggiore autonomia legislativa, amministrativa, finanziaria e fiscale per alcuni territori regionali settentrionali potesse derivare pregiudizio – in contrasto con i principi definiti dall'articolo 119 della Costituzione – per le ragioni della solidarietà sociale, della perequazione, della redistribuzione del reddito quali condizioni per la certezza dei livelli essenziali delle prestazioni da erogarsi a favore di tutti i cittadini del territorio nazionale;
- e) con deliberazione della Giunta regionale n. 6 del 8 gennaio 2019, la Giunta ha demandato al Governatore campano ogni competente iniziativa volta a rappresentare le istanze del territorio in materia di solidarietà sociale e perequazione, ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, e in aderenza ai principi formalizzati nella succitata mozione consiliare del 30 gennaio 2018;
- f) con Ordine del Giorno del 5 febbraio 2019 – approvato con l'assenso di forze politiche appartenenti sia alla maggioranza che all'opposizione – il Consiglio regionale ha condiviso l'impegno della Giunta a proporre al Governo nazionale apposita Intesa per promuovere un'autonomia ripartita per la Campania, ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione, al contempo auspicando che il percorso volto all'eventuale attribuzione di forme e condizioni ulteriori di autonomia avvenga nel rigoroso ed attento rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Carta Costituzionale;

**Viste:**

- a) la mozione del Consiglio regionale della Campania *“Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della Regione Campania”* del 30 gennaio 2018;
- b) la risoluzione di maggioranza alla nota di aggiornamento sul documento di Economia e Finanza della Regione Campania — DEFRC 2019-2021, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 27 dicembre 2018;
- c) la deliberazione di Giunta regionale n. 6/2019;

**Ritenuto**, in aderenza alle finalità del mandato consiliare e alle disposizioni della deliberazione di Giunta n. 6/2019, di approvare gli indirizzi in merito alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, come formalizzati in allegato al presente provvedimento;

**propone** e la Giunta, in conformità, a voti unanimi

## **DELIBERA**

per quanto indicato in premessa, da considerarsi qui integralmente riportato,

1. di approvare il documento di indirizzi della Giunta regionale in merito alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, allegato al presente provvedimento per formarne parte integrante e sostanziale;
2. di trasmettere il presente provvedimento al Consiglio regionale;
3. di trasmettere il presente atto agli Uffici di Gabinetto del Presidente e all'Ufficio competente alla pubblicazione sul sito istituzionale della Regione Campania.



## GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA

DELIBERAZIONE n°	91	del	06/03/2019	DIR.GEN./DIR. STAFF (*)	UDCP 03	UOD/STAFF DIR.GEN.	01
------------------	----	-----	------------	-------------------------	---------	--------------------	----

**OGGETTO :**

*Approvazione di indirizzi in merito alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.*

QUADRO A	CODICE	COGNOME	MATRICOLA	FIRMA
PRESIDENTE - <input type="checkbox"/> ASSESSORE - <input type="checkbox"/>		<i>Presidente Vincenzo De Luca</i>		<i>08/03/2019</i>
DIRETTORE GENERALE / DIRIGENTE STAFF		<i>Dott.ssa Messina Maria</i>		<i>08/03/2019</i>

VISTO DIRETTORE GENERALE ATTIVITA' ASSISTENZA GIUNTA	COGNOME	FIRMA	
DATA ADOZIONE	<i>06/03/2019</i>	INVIATO PER L'ESECUZIONE IN DATA	<i>08/03/2019</i>

**AI SEGUENTI UFFICI:**

- 40.1 : Gabinetto del Presidente
- 40.2 : Ufficio Legislativo
- 40.3 : Segreteria di Giunta

*Dichiarazione di conformità della copia cartacea:*

Il presente documento, ai sensi del T.U. dpr 445/2000 e successive modificazioni è copia conforme cartacea dei dati custoditi in banca dati della Regione Campania.

Firma

-----

(\*)

DG= Direzione Generale

US= Ufficio Speciale

SM= Struttura di Missione

UDCP= Uffici di Diretta Collaborazione con il Presidente



Regione Campania

**Documento di indirizzi della Giunta regionale  
in merito alle “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”  
ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione**

**1. Premessa**

Il presente documento intende fornire indirizzi generali in ordine al processo di regionalismo differenziato, ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

In via pregiudiziale, la Regione Campania, anche al fine di evitare gravi vizi di incostituzionalità che si sono palesati rispetto al percorso intrapreso:

1. ritiene sacri ed inviolabili i principi dell’unità e della solidarietà nazionale;
2. considera irrinunciabile l’obiettivo politico, storico e ideale del superamento del divario Nord-Sud;
3. accetta pienamente la sfida dell’efficienza e del rigore amministrativo ed è impegnata a contrastare ogni realtà di cattiva amministrazione, di spreco e di incapacità di governo, di clientela e lamentazione ancora presente in qualche area del Sud.
4. considera essenziale e pregiudiziale una “operazione verità” sui conti pubblici, in termini di trasferimenti statali su base territoriale, di spesa storica, di differenziali nella spesa media pro-capite: procedere senza avere chiarito il quadro generale della finanza pubblica e gli sbocchi prevedibili delle decisioni che si vanno a prendere è irresponsabile;
5. valuta inderogabile la preventiva determinazione dei livelli essenziali di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, cui sono intimamente connessi i fabbisogni e costi *standard*;
6. assume quale elemento imprescindibile la concreta e piena alimentazione del fondo perequativo per ridurre lo storico divario Nord-Sud;
7. considera necessario l’effettivo utilizzo del fondo di coesione per le aree svantaggiate;
8. ritiene che il percorso volto al riconoscimento di “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”, ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione, deve necessariamente svolgersi in maniera aperta e trasparente, con il pieno coinvolgimento di tutte le Regioni a statuto ordinario e delle rappresentanze delle autonomie locali, attesa l’interconnessione tra i sistemi territoriali e i vincoli generali di finanza pubblica;
9. richiede il coinvolgimento non formale del Parlamento;
10. chiede che dai testi delle intese venga eliminato ogni riferimento analogico ai rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica (articolo 8 della Costituzione).

## **2. Il percorso intrapreso dalla Regione Campania**

Con mozione del 30.01.2018, approvata a maggioranza, rilevato tra l'altro che:

*“- l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite alle Regioni con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, su iniziativa della Regione medesima, sentiti gli Enti Locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione”*

*(.....)*

*- la Campania costituisce una realtà matura per sperimentare forme e condizioni particolari di autonomia e che l'ottenimento di spazi più ampi di intervento, come consentito dalla Costituzione, permetterebbe di rafforzare il ruolo nevralgico in ambito socio-economico, anche a beneficio dell'interesse della collettività nazionale;*

*- l'obiettivo di ottenere una maggiore autonomia regionale rappresenta oggi la migliore soluzione anche per inserire corretti meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, a beneficio dei cittadini campani;*

*- la richiesta di competenze legislative e amministrative differenziate è finalizzata a realizzare forme di autonomia rinforzata in ambiti cruciali per lo sviluppo del territorio e il cui esito sia la valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle capacità di governo che la Regione e il sistema delle autonomie possono esprimere ma nel pieno rispetto dei valori dell'unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione e nella cornice dell'articolo 119 Cost. alla base del quale vi è necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse per il loro esercizio;*

*- ai sensi dell'art. 1, comma 571, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), il Governo ha assunto l'obbligo di attivarsi sulle iniziative regionali volte a raggiungere l'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in tempi certi e comunque entro 60 giorni dalla richiesta di esercizio delle prerogative costituzionali”*,

il Consiglio regionale della Campania ha sviluppato un ampio confronto volto ad individuare tutte le iniziative utili al fine di avviare il percorso volto al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla Regione Campania, ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, cui è seguita, da parte della Giunta regionale, richiesta formulata al Governo nazionale nel febbraio 2018.

Successivamente, il Presidente della Giunta regionale, con nota del 04.01.2019, ha chiesto al Presidente del Consiglio di essere audito dal Governo nazionale nell'ambito del procedimento instaurato dalle Regioni del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, finalizzato a forme e condizioni particolari di autonomia, al fine di evitare che vengano in qualche modo pregiudicate le ragioni di solidarietà sociale, perequazione, redistribuzione e assicurazione del giusto mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni a favore di tutti i cittadini.

Sull'argomento, è poi intervenuto, nuovamente, il Consiglio regionale della Campania con l'approvazione, nella seduta del 5 febbraio u.s., con ampia maggioranza (e la sola astensione del Movimento 5 Stelle), di un ordine del giorno sul “Regionalismo Differenziato”, con il quale l'Assemblea consiliare ha condiviso e sostenuto *“le iniziative della Giunta e dello stesso Consiglio regionale finalizzate a rappresentare ai tavoli interregionali e nei momenti di confronto con il Governo nazionale le problematiche inerenti l'autonomia, affinché l'attuazione del regionalismo differenziato sia gestita con equilibrio ed equità, perché i principi ispiratori del federalismo, volti alla piena applicazione del principio di sussidiarietà e dunque al miglioramento dell'efficienza amministrativa, non possono prescindere, nella loro attuazione concreta, dalla salvaguardia della necessaria capacità di redistribuzione del reddito che possa consentire l'esercizio dei diritti fondamentali di tutti i cittadini italiani, quali la salute e l'istruzione, consentendo inoltre iniziative concrete finalizzate all'effettivo sviluppo economico delle aree oggi a più basso reddito, puntando su*

*nuovi investimenti e sulla creazione di occasioni di lavoro e non solo su misure assistenziali, garantendo il pieno rispetto delle percentuali di attribuzione sugli investimenti infrastrutturali”.*

*Il Consiglio regionale ha, altresì, espresso “preoccupazione che, alla luce dell’attuale contesto socio-economico, il percorso già attivato da talune Regioni del Nord possa tradursi in una cristallizzazione dell’inadeguatezza del sistema di finanziamento di talune funzioni fondamentali in determinate aree territoriali, rendendo, di fatto, impraticabile la via del regionalismo differenziato in particolare, ma non solo, per le Regioni del Mezzogiorno, con grave pregiudizio delle ragioni redistributive, solidaristiche e sociali, previste dalla Carta Costituzionale, con l’effetto di rendere ancora più profondo il divario tra aree ricche e aree povere del Paese, fino al punto di ledere la coesione o addirittura la stessa unità nazionale”.*

*Nel richiamato ordine del giorno, il Consiglio regionale, nell’affermare “la piena determinazione della Regione Campania ad accettare la sfida di competitività derivante dall’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nell’ottica di una più efficace ed efficiente erogazione di servizi pubblici ai cittadini campani e cogliendo le opportunità, in tal senso, offerte dal ricorso ai principi e ai criteri – scientificamente validati e sostenuti – dei fabbisogni e dei costi standard”, ha dunque condiviso e sostenuto “l’impegno della Giunta e del Consiglio regionale a promuovere un’autonomia ripartita ai sensi dell’articolo 116 della Costituzione perché la Campania, nel rispetto del principio di solidarietà nazionale sancito dall’articolo 119 della Costituzione, proponga un’apposita Intesa con il Governo nazionale volta a garantire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116 della Costituzione”.*

Sulla base di tali presupposti, il Presidente della Giunta regionale, con nota del 15.02.2019, ha formalizzato la richiesta al Governo nazionale di attivazione di un tavolo per discutere il riconoscimento alla Regione Campania di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione, nei seguenti ambiti:

1. tutela e sicurezza del lavoro;
2. istruzione tecnica e professionale;
3. internazionalizzazione delle imprese e commercio con l’estero;
4. ricerca e innovazione;
5. governo del territorio;
6. ambiente;
7. infrastrutture e lavori pubblici;
8. tutela della salute;
9. agricoltura, protezione della fauna e acquacoltura;
10. beni e attività culturali, spettacolo e sport;
11. organizzazione della giustizia di pace;
12. partecipazione alla formazione e all’attuazione del diritto dell’Unione Europea;
13. coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel rinviare a successivi momenti di approfondimento, sviluppati anche a seguito dell’attivazione del tavolo di confronto con il Governo nazionale, l’analisi puntuale delle funzioni oggetto dell’intesa tra Stato e Regione (o, meglio, come si è sostenuto in precedenza, “Regioni”), si svolgono di seguito alcune considerazioni di natura preliminare in ordine agli aspetti costituzionali e ai profili finanziari del processo di autonomia differenziata.

### **3. Prime considerazioni in merito agli aspetti costituzionali**

La messa in opera della previsione di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, sconta un grave inconveniente: la mancata attuazione della previsione costituzionale, ad opera del legislatore, che avrebbe dovuto definire, in primo luogo, modalità procedurali in grado di contemperare le diverse e delicate istanze implicate dall'istituto, tutte di rilievo costituzionale.

Una declinazione dell'autonomia coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (articoli 5, 116 e 118 della Costituzione) deve tener conto, infatti, della tenuta complessiva dell'ordinamento repubblicano e, in particolare, di quei principi che ne definiscono, da un punto di vista sostanziale, l'unità (articolo 5):

- eguaglianza dei cittadini (articoli 3 e 119, comma 5);
- garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (articolo 117, comma 2, lett. m);
- adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà (articoli 2 e 119, comma 5);
- tenuta del sistema di finanza pubblica, in riferimento sia all'ordinamento dello Stato (articoli 81 e 117, comma 2, lett. e) sia all'ordinamento delle Regioni considerate nel loro insieme (articolo 119).

In questa prospettiva, va segnalato come l'articolo 116, terzo comma, faccia esplicito riferimento al rispetto dell'articolo 119, che è fondamento non solo dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche della istituzione (e della possibilità finanziaria di effettiva istituzione) del fondo perequativo *“per i territori con minore capacità fiscale per abitante”* (comma 3); così come della destinazione (e della possibilità finanziaria di effettiva destinazione) di risorse aggiuntive di determinati enti territoriali *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”* (comma 5).

In difetto di un'attuazione legislativa, occorrerà dunque individuare sedi e procedure adeguate a ponderare le delicate e complesse istanze che vengono in rilievo.

L'idea di mutuare lo schema dell'intesa tra Stato e Regione dalle previsioni dell'articolo 8, comma terzo, della Costituzione, concernente i rapporti tra ordinamento italiano e confessioni religiose, appare poco convincente e del tutto disancorata sia dalla formulazione testuale dell'articolo 116, sia da un suo inquadramento sistematico (sebbene tale soluzione sia stata prospettata in alcune delle prime bozze di accordi circolate). L'intesa tra Stato e confessioni religiose è infatti ricondotta, da ricostruzioni della dottrina ormai consolidate, alla dimensione delle relazioni internazionali, laddove l'assetto regionalistico italiano si regge, come la Corte costituzionale afferma espressamente (Sent. 365/2007), sull'idea di autonomia e non di sovranità.

L'autonomia è, anzi, concetto che non può non essere letto in stretto rapporto con l'unità (come felicemente esemplificato dalla formulazione dell'articolo 5), almeno se non si vuole che perda alcune sue essenziali connotazioni. Esso non va declinato in termini assolutizzanti, ma implica una costante relazione tra autonomie, intendendo le autonomie come sistema che nel suo insieme (e nel suo equilibrio) compone l'unità della Repubblica.

Una logica bilaterale, improntata allo schema delle relazioni tra soggetti sovrani, appare allora del tutto fuori quadro rispetto alle coordinate offerte dalla Costituzione; così come fuori quadro appare una negoziazione condotta esclusivamente tra Esecutivi (statale e regionale) che metta il Parlamento

di fronte alla scelta secca tra “prendere o lasciare”, senza possibilità di intervenire nella modulazione degli equilibri tra le diverse esigenze in gioco.

Ben diverse sono, invece, le potenzialità e l’aderenza alle esigenze costituzionali di un procedimento pienamente incardinato nel Parlamento, non concepito quale sede di mera ratifica dell’intesa raggiunta tra Esecutivi.

La ricchezza degli strumenti parlamentari assicura, da questo punto di vista, la più piena ponderazione delle diverse istanze in gioco, consentendo anche di demandare determinate fasi del procedimento a sedi decentrate (commissioni, permanenti o specificamente costituite).

In fase istruttoria, potrà risultare essenziale procedere ad una preliminare analisi delle funzioni (da condurre sul modello della Commissione Giannini che operò per i trasferimenti del DPR n. 616 del 1977), sulla quale modellare le soluzioni prospettate nelle intese raggiunte tra Stato e Regione (o, meglio, “Regioni”) sul versante governativo. E ci si potrà avvalere anche del ruolo consultivo delle commissioni permanenti e dello strumento delle audizioni.

Potrà mettersi in opera – secondo molteplici schemi operativi – una interlocuzione costante con le Conferenze, ovvero con le sedi cooperative meglio strutturate dell’ordinamento italiano, ove valutare la sostenibilità delle soluzioni nel complessivo sistema delle autonomie (non solo regionali: non giova alla causa della differenziazione che essa sia prospettata in modo da evocare il vituperato “centralismo regionale”).

Un ruolo fondamentale potrà essere riservato alla Commissione per le questioni regionali, peraltro interessata da un recente intervento normativo, di non poco conto: sulla base dell’articolo 15-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123), l’organo si è dotato di un regolamento interno (13 dicembre 2017) che prevede, tra l’altro, le modalità con cui la Commissione può sentire rappresentanti delle autonomie territoriali (Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, Conferenza delle regioni e delle province, associazioni di enti locali, rappresentanti dei singoli enti territoriali). L’alto rilievo delle questioni implicate dall’applicazione dell’articolo 116, terzo comma, potrebbero rappresentare un importante banco di prova per le nuove previsioni; o, addirittura, rilanciare la prospettiva – troppo a lungo disattesa – dell’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, che prevede la stabile integrazione dell’organo con rappresentanti delle Regioni.

Da ultimo, sul piano delle ricadute finanziarie, i Servizi bilancio delle Camere potranno offrire utili analisi tecniche da porre alla base delle decisioni politiche in ordine al trasferimento di funzioni e risorse, avendo riguardo alla tenuta del bilancio dello Stato (anche nell’ottica dell’azione perequativa ad esso rimessa dall’articolo 119).

Benché si prenda avvio dai contenuti delle bozze di intesa stipulate dal Governo con le singole Regioni, saranno le risultanze dell’istruttoria, dello studio, dei dibattiti parlamentare, delle interlocuzioni tra vari organismi a definire l’assetto della differenziazione regionale costituzionalmente (e unitariamente) sostenibile.

#### ***4. Prime considerazioni in merito ai profili finanziari***

Alla base dell’idea di autonomia differenziata che anima l’istanza della Regione Campania non risiede una volontà di “fuga in avanti”, volta a segregare risorse finanziarie comunque collegate con il territorio di riferimento, purché variamente connesse con la gestione di competenze nell’ambito delle materie indicate.

Piuttosto, alla base della concreta attuazione di un disegno che si vuole fedele allo spirito e alla lettera costituzionale vi è la necessaria correlazione che deve esistere tra autonomia regionale, individuazione delle materie, esercizio delle relative funzioni amministrative e risorse finanziarie, umane e strumentali a tal fine necessarie. Il tutto, ovviamente, con l'imprescindibile presupposto rappresentato dalla previa fissazione dei livelli essenziali di prestazioni e dei connessi fabbisogni *standard*, quale pietra angolare per lo sviluppo di un assetto nuovo, fondato prioritariamente sulla sussidiarietà e la vicinanza al territorio di riferimento, in alternativa ad una impostazione basata solo sull'esercizio derivato e delimitato dall'alto di funzioni, in cui il contesto finanziario finisce con essere corrispondentemente fondato solo su trasferimenti dal centro; e pertanto fortemente compressivo della possibilità di sviluppare concrete politiche autonome di gestione di interessi pubblici rilevanti.

Nell'ottica di un'attuazione tutt'altro che eversiva, e piuttosto in piena coerenza con quanto dispone l'articolo 119 della Costituzione (richiamato espressamente tra i presupposti ineliminabili della procedura ai sensi dell'articolo 116, terzo comma) è necessario garantire un quadro armonico di differenziazione (nei limiti segnalati) che non si rivolga automaticamente in uno scenario di perturbazione delle scelte che le altre Regioni possano ritenere di fare, nell'esercizio della relativa discrezionalità.

La premessa dalla quale prendere le mosse è rappresentata dal rilievo per cui il totale delle risorse finanziarie, strumentali ed umane occorrenti all'esercizio effettivo delle funzioni reclamate nelle materie che saranno oggetto dell'intesa tra Stato e Regione non può essere oggetto di incremento da parte statale. È evidente, infatti, che la scelta di autonomia differenziata, che parta dalla singola Regione, non può comportare per lo Stato un incremento di dotazioni corrispondenti. Piuttosto, è il frutto della rivendicazione, fondata su oggettivi dati di fatto nel caso della Campania, di una maggiore efficienza nella gestione più vicina al territorio. L'esperienza accumulata negli ultimi anni di reimpostazione della macchina amministrativa regionale e superamento di molte delle criticità registrate in passato, con i risultati oggettivi conseguiti, contribuisce a fondare tale convinzione al di là di mere aspettative.

Una più consapevole capacità di utilizzo di tutti gli strumenti regolatori occorrenti consente inevitabilmente il più efficiente utilizzo delle risorse, potendo fare ricorso a misure di compensazione e riallocazione orizzontale attente alle esigenze specifiche del territorio. Istanze, invece, inevitabilmente frustrate in un assetto centralizzato di gestione delle competenze regolatorie ed amministrative, con le connesse incombenze in tema di imputazione e gestione finanziaria.

Ma è altresì evidente che le scelte di ciascuna Regione devono armonizzarsi nel contesto unitario, sia dal punto di vista istituzionale, sia sotto il profilo finanziario.

In questo senso, a fronte della invarianza finanziaria che si richiede da parte dello Stato, nei termini segnalati, non potrà che corrispondere una salvaguardia nei confronti di tutte le Regioni, sia di quelle interessate dalle istanze di autonomia differenziata, sia delle altre.

Le prime dovranno essere rese maggiormente autonome anche di reperire nuove o maggiori fonti di finanziamento innanzi tutto attraverso adeguate misure di autonomia di bilancio nella gestione della spesa, fermi i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; e quindi dovendo in ogni caso assicurare che le esigenze di flessibilità o elasticità di bilancio non si rivolgano in un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rilevanti in chiave UE.

Parallelamente, dovrà essere garantita la possibilità del ricorso alla leva fiscale per il finanziamento reputato ottimale delle funzioni oggetto della autonomia rivendicata. Resta affidata a ciascuna

Regione l'individuazione del corretto livello di equilibrio in tale direzione, secondo un processo di assunzione di responsabilità politica direttamente proporzionale al grado di autonomia rivendicata, fermo il ruolo dello Stato nella garanzia contro ogni misura che possa rivelarsi discriminatoria rispetto a diritti o libertà fondamentali (si pensi, a mero titolo di esempio, alla impossibilità di immaginare dazi regionali o tributi territoriali in grado di incidere analogamente sulla libera circolazione di persone, imprese, merci, servizi).

L'effetto non può essere che quello dello stimolo poderoso verso le misure di efficientamento nella gestione. E pertanto in uno scenario del tutto alieno da tentazioni di segregazione di risorse in corrispondenza a margini di maggiore autonomia rivendicata.

Tale esito, infatti, ferme tutte le obiezioni di carattere istituzionale, si scontra con un dato certamente in contrasto con il rispetto dell'articolo 119 della Costituzione (come detto, richiamato espressamente come insuperabile parametro alla luce del quale soltanto può procedersi al riconoscimento delle maggiori autonomie reclamate da singole Regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma).

Preliminarmente, non si può fare a meno di rimarcare che costituisce un assunto innegabile quello in virtù del quale il livello di risorse trasferite sui territori non necessariamente deve corrispondere all'entità di quanto dagli stessi prelevati, considerato che uno dei presupposti della creazione di un "sistema" di finanza pubblica che abbraccia tutti i livelli di governo territoriale, in una dimensione integrata, fa appello a più articolate e complesse valutazioni, volte a privilegiare esigenze di riequilibrio socio-economico, coesione, intervento straordinario per qualsivoglia altra ragione reputata essenziale nell'equilibrio istituzionale che presiede alle ragioni della configurazione unitaria.

Conseguentemente, se il complesso delle risorse fiscali, destinate al finanziamento delle funzioni di pertinenza di tutte le articolazioni istituzionali dello Stato sul territorio (non solo le Regioni, ma anche le altre Autonomie territoriali), prelevate (in base a leggi statali o in applicazione di tributi statali) sui territori venisse meccanicamente privato di quelle imputabili alle Regioni che reclamino o ottengano maggiori margini di autonomia, è pressoché inevitabile che il complesso residuo delle risorse disponibili per gli altri enti territoriali (e prima di tutto per le altre Regioni, per così dire, ad autonomia non differenziata) risulterebbe automaticamente diminuito.

Tale esito sarebbe inevitabile per lo meno tutte le volte in cui si intendesse sottrarre risorse rispetto alla condivisione perequativa di cui all'articolo 119, comma terzo, della Costituzione, nonché alla alimentazione degli interventi specifici in funzione di promozione dello sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di cui all'articolo 119, comma quarto, della Costituzione.

Ne deriverebbe, innanzitutto, l'attivazione di un processo – difficilmente controllabile, una volta avviato – di potente attentato e dissoluzione delle ragioni di fondo della scelta unitaria, in una inevitabile rincorsa competitiva che non si capisce per quale ragione non dovrebbe vedere agitarsi – certamente sul piano della rivendicazione politica, anticamera delle scelte istituzionali che potrebbero essere anche traumatiche, in assenza di un coerente contesto regolatorio – anche altre autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute, diverse dalle Regioni, ma per ipotesi in grado di esibire una differenziata capacità di prelievo fiscale. Non è difficile qualificare come seriamente preoccupante, e niente affatto ipotetico, l'esito prefigurato.

Ma più in generale preme evidenziare che il processo di segregazione automatica di risorse come effetto (o premessa, a seconda delle prospettive) della rivendicazione di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione certamente comporterebbe una corrispondente deprivazione di risorse destinate al finanziamento di funzioni reputate essenziali per gli altri enti del sistema delle autonomie. Con l'effetto, quindi, che paradossalmente proprio negli enti

non direttamente interessati dal processo di autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si verificherebbero effetti rilevanti e sensibili nei livelli di erogazione di servizi pure essenziali, in corrispondenza della riduzione delle risorse loro rese disponibili immediatamente per effetto della riduzione derivante dalla sottrazione delle quote di contribuzione derivanti dalle Regioni che intendano segregare (cioè sottrarre agli ordinari meccanismi di condivisione costituzionale) di tutto o parte significativa del gettito fiscale derivante dai rispettivi territori.

È evidente che questo scenario, ponendosi in diretto contrasto con il dettato costituzionale, e risolvendosi in un esito paradossale in danno proprio dei soggetti istituzionali che non abbiano inteso attivare forme di autonomia differenziata, mina in radice insopprimibili esigenze di valutazione unitaria.

L'unica garanzia contro tali rischi risiede nella partecipazione anche degli altri soggetti istituzionali interessati (tutte le altre Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni) al medesimo tavolo di confronto, in primo luogo per acquisire garanzie e certezze circa la intangibilità dei fondamentali livelli di prestazioni di interesse pubblico insopprimibile.

In ogni caso, a ulteriore tutela derivante anche dai rischi del carattere fallace di eventuali meccanismi tecnici di determinazione dei livelli effettivamente aggredibili del prelievo fiscale e della corrispondente redistribuzione da intendere sottratti al processo di contribuzione descritto, occorre una disposizione normativa che espressamente faccia salvi i livelli di redistribuzione e trasferimento delle risorse tra tutti gli enti territoriali. In maniera tale che, per effetto della mera attuazione del disegno di autonomia differenziata intrapreso, nessun ente possa risultare destinatario di risorse finanziarie, umane e strumentali occorrenti per il funzionamento dei servizi pubblici essenziali di competenza inferiori rispetto a quelli disponibili immediatamente prima.

È evidente che il convitato di pietra di tale impostazione è rappresentato dalla corretta individuazione di fabbisogni *standard*, quale indice oggettivo in grado di fornire una misurazione attendibile e condivisa su tutto il territorio nazionale dell'entità di risorse (finanziarie, umane, strumentali) necessarie in relazione a ciascun bene o servizio pubblico.

Se il percorso di concreta configurazione di fabbisogni standard è tutt'altro che definito o in procinto di divenire tale in tempi immediati – al di là di ogni strumentalizzazione meramente propagandistica – per la concreta difficoltà connessa a ricomprendere tutte le variabili socio-ambientali, territoriali e di contesto, è evidente che una ripartizione di risorse che si pretenda fondata su innovativi criteri frutto proprio di tale meccanismo omogeneo è quanto meno intrinsecamente contraddittoria, e pertanto del tutto inaffidabile.

Se poi, come nel caso delle proposte di alcune delle Regioni che per prime hanno rivendicato l'attuazione del disegno di autonomia differenziata, si finisce per mistificare i fabbisogni *standard* con la capacità fiscale dei territori, evidentemente si confondono criteri e concetti profondamente diversi – è lecito sospettare – solo per inseguire quel disegno di egoistica segregazione di cui si è detto.

Piuttosto, fino alla concreta e condivisa attuazione di un sistema definito di ripartizione delle risorse fondato sulla individuazione di fabbisogni *standard* (fedeli anche nel contenuto alla denominazione) non può essere certo il disegno di autonomia differenziata – peraltro perseguito solo da alcune Regioni – a comportare alcuna variazione dell'entità delle risorse destinate a ciascuna delle Regioni, e degli altri enti territoriali costituzionalmente riconosciuti nel nostro ordinamento.